

Специален доклад

**Контрол върху концентрациите
в ЕС и антитръстови производства
на Комисията — надзорът върху
пазара трябва да се засили**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—XI
Въведение	01—18
Правила в областта на конкуренцията в ЕС	01—02
Роля на Комисията като правоприлагащ орган за правилата в областта на конкуренцията	03—09
Роля на органите на държавите членки в антитръстовите производства	10—15
Контрол върху концентрациите на равнище ЕС и на национално равнище	16—18
Обхват и подход на одита	19—23
Констатации и оценки	24—90
Известни ограничения в капацитета на Комисията за мониторинг на пазарите, за разкриване и разследване на нарушения	24—38
Ограничените ресурси се отразяват върху капацитета на Комисията за разкриване на нарушения	27—36
Подходът за приоритизиране на случаите не е оптимален	37—38
Комисията е използвала добре правомощията си за правоприлагане, но продължава да има предизвикателства	39—72
Комисията е взела всички решения относно концентрациите в рамките на законоустановените срокове, но нарастващият им брой оказва натиск върху ограничените ѝ ресурси	40—47
Антитръстовите решения на Комисията са разрешили редица проблеми, свързани с конкуренцията, но производствата все още са с голяма продължителност	48—56
Комисията все още не е преодоляла напълно комплексните нови предизвикателства пред правоприлагането на цифровите пазари	57—63
Комисията е налагала високи глоби, но не е установила със сигурност възпиращия им ефект	64—72

Комисията си е сътрудничила тясно с националните органи по конкуренция, но има възможност за подобрене	73—77
Комисията представя само ограничена информация относно постигането на целите, като например благосъстоянието на потребителите	78—90
Оценяването от страна на Комисията на резултатите от нейните дейности по правоприлагане е било изправено пред предизвикателства	80—86
Докладването на Комисията е било съсредоточено върху извършените дейности, а не върху въздействието	87—90
Заклучения и препоръки	91—103

Приложения

Приложение I — Законоустановени цели на правоприлагането в областта на конкуренцията в ЕС

Приложение II — Основни препратки към правилата на ЕС в областта на конкуренцията

Приложение III — Разследвания и проекти на решения, за които е подадено уведомление чрез Европейската мрежа по конкуренция в периода 2010—2019 г.

Приложение IV — Показатели за изпълнението на ГД „Конкуренция“ за производствата по контрол върху концентрациите и антитръстовите производства

Акроними и съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

Одитен екип

График

Кратко изложение

I Договорът за функционирането на Европейския съюз защитава лоялната конкуренция на дружествата на вътрешния пазар на ЕС и в интерес на потребителите. За тази цел Комисията притежава значителни правомощия за разследване и вземане на решения, чрез които може да забранява антиконкурентни споразумения между дружествата или да предприема действия срещу дружествата, които злоупотребяват с позицията си на вътрешния пазар (известни като „антитръстови производства“). Комисията също така разглежда по-големите концентрации на дружества с оглед на тяхното въздействие върху конкуренцията на вътрешния пазар (този преглед е известен като „контрол върху концентрациите“).

II Както Комисията, така и националните органи по конкуренция (НОК) в държавите членки могат да прилагат пряко правилата на ЕС в областта на конкуренцията в случаите на нарушаване на антитръстовите правила, засягащи търговията между държавите членки. Комисията е определила критерии за разпределяне на случаите между държавите членки и Комисията.

III Настоящият одит е първият, който Сметната палата извърши относно ролята на Комисията като правоприлагащ орган в областта на концентрациите и антитръстовите правила. През последните 10 години налагането на правилата в областта на конкуренцията в ЕС е претърпяло значителни промени в пазарната динамика и попада в центъра на обществения интерес и дебат. В одита си Сметната палата провери дали Комисията — чрез своята Генерална дирекция „Конкуренция“ — прилага добре правилата на ЕС в областта на конкуренцията при водените от нея производства по контрол върху концентрациите и антитръстови производства. За тази цел Сметната палата провери капацитета на Комисията за разкриване и разследване и как тя е използвала правомощията си за правоприлагане при производствата по контрол върху концентрациите и антитръстовите производства. Сметната палата провери и как Комисията си е сътрудничила с НОК, как е докладвала относно резултатите от дейностите си по правоприлагане и как е получавала обратна информация. В доклада на Сметната палата са открити въпросите, които може да окажат въздействие върху постигането на успех от Комисията сега и в бъдеще.

IV Сметната палата констатира, че като цяло Комисията е използвала добре правомощията си за правоприлагане при производствата по контрол върху концентрациите и антитръстовите производства и с решенията си е разрешила

проблеми, свързани с конкуренцията. В редица области обаче са необходими подобрения.

V За да не разчита единствено на получени жалби, Комисията е действала по собствена инициатива с цел идентифициране на проблеми, които евентуално могат да засегнат вътрешния пазар. Тя обаче не е инвестирала достатъчно ресурси в мониторинг на пазарите. Въведените стимули за насърчаване на доброволното докладване на случаи от страна на самите стопански субекти са били работещи, но след 2015 г. техният брой е намалял. При приоритизирането на случаите Комисията е отделяла ресурси за значими разследвания, но това не се е основавало на ясно претегляне на критериите, което да гарантира подбор на случаите с най-висок риск.

VI Контролът върху концентрациите е погълнал съществена част от наличните ресурси. Комисията успешно е прилагала опростена процедура, но все още е необходимо да предприеме действия за допълнителни мерки за рационализиране. Сметната палата констатира също така, че основаните на оборота прагове, използвани за вземане на решение дали дадена сделка ще засегне конкуренцията на вътрешния пазар, може да не дават гаранции, че Комисията извършва преглед на всички значими сделки.

VII Антитръстовите решения на Комисията са разрешили проблеми, свързани с конкуренцията, но разследванията обикновено са продължавали дълго време. Тъй като антитръстовото законодателство се прилага едва след като възникне проблем в областта на конкуренцията, продължителността на производствата може да окаже отрицателно въздействие върху ефективността на решенията. Комисията е предприела действия за ускоряване на своите антитръстови производства, но е трябвало да се справя със сложни разследвания. Това важи по-специално за новите цифрови пазари, където трябва да бъдат адаптирани традиционните схващания за ефективна конкуренция и да бъде оценена ефективността на съществуващите правни инструменти за намеса. Освен това Комисията все още не е актуализирала насоките и известията си с оглед на подобряването на правната сигурност за дружествата, които развиват дейност на тези пазари, и на оказването на подкрепа на НОК в техния собствен процес на вземане на решения.

VIII Ефективното правоприлагане изисква налагането на глоби с възпиращ ефект. Размерът на глобите, налагани от Комисията за нарушаване на правилата в областта на конкуренцията, е сред най-високите в света. Въздействието на големите глоби обаче зависи от размера на засегнатите дружества, вероятността

за откриване на нарушенията, потенциала за печалби, които биха се реализирали вследствие на нарушенията, и продължителността на разследванията на Комисията. До този момент Комисията не е правила оценка на възпиращия ефект на налаганите от нея глоби.

IX В случаите, в които се прилагат антитръстовите правила на ЕС, повечето от решенията се вземат от НОК. НОК и Комисията са си сътрудничили добре в рамките на Европейската мрежа по конкуренция, с изключение на мониторинга на пазарите и приоритетите за правоприлагане, които не са били тясно координирани. Не е бил използван оптимално механизъм за ефективно разпределение на случаите на нарушаване на антитръстовите правила между Комисията и НОК.

X Комисията е определила твърде общо целите, които трябва да бъдат постигнати. Заедно с липсата на подходящи данни за мониторинг на резултатите, това е затруднило оценяването на резултатите от изпълнението на дейностите по правоприлагане. Комисията не е извършвала редовно последващи оценки на ефективността на своята работа, въпреки че те биха били от полза за подобряване на процеса на вземане на решения и за по-добро разпределение на ресурсите. Докладването на Комисията относно резултатите от нейните действия по правоприлагане продължава да акцентира повече върху извършените дейности, отколкото върху въздействието, и понастоящем не се извършва редовна независима оценка на резултатите от дейността на органите по конкуренция в ЕС.

XI Сметната палата отправя редица препоръки с цел укрепване на капацитета на Комисията за:

- увеличаване на вероятността за откриване на нарушения;
- увеличаване на ефективността на правоприлагането в областта на конкуренцията;
- по-добро използване на потенциала на Европейската мрежа по конкуренция; и
- подобряване на докладването на резултатите от изпълнението.

Въведение

Правила в областта на конкуренцията в ЕС

01 Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) забранява определени практики, които са несъвместими с вътрешния пазар¹. Тези практики включват всякакъв вид тайни споразумения между дружествата, които имат за своя цел или резултат ограничаването или нарушаването на трансграничната конкуренция в рамките на вътрешния пазар. Най-категоричният пример за такова незаконно поведение е тайното споразумение между конкуренти под формата на тайни картели, чрез които дружествата определят цени или пазарни дялове, като неоправдано увеличават печалбите си в ущърб на потребителите. Сътрудничеството може да бъде разрешено, ако се извършва с цел подобряване на производството или разпространението на стоки или развитието на техническия или икономическия прогрес. Условие за това е потребителите да получават достатъчен дял от съответните произтичащи ползи и ефектът върху конкуренцията да е съизмерим и да не я премахва².

02 ДФЕС също така забранява дружествата, които имат господстващо положение на даден пазар, да злоупотребяват с тази позиция, за да елиминират или намалят конкуренцията³. Примери за такова поведение са:

- изискване към купувачите да купуват определен продукт само от предприятието с господстващо положение (изключително задължение за покупка);
- определяне на цените под себестойността на продукта (хищническо ценообразуване);
- налагане на несправедливи условия с цел предотвратяване на навлизането на конкурентите на пазара (възпрепятстване на достъпа);

¹ Член 101, параграф 1 от ДФЕС, ОВ С 326, 26.10.2012 г., стр. 47.

² Член 101, параграф 3 от ДФЕС. Обикновено Комисията може да признае някои видове споразумения или стопански практики за благоприятни за конкуренцията и да ги изключи от общата забрана („регламенти за групово освобождаване“) или в отделни случаи да оцени дали благоприятните за конкуренцията последици от споразумението превишават по значение антиконкурентните последици.

³ Член 102 от ДФЕС.

- начисляване на несправедливи (прекомерни) цени на купувачите; и
- ограничаване на производството или техническото развитие и по този начин намаляване на избора на потребителите.

Роля на Комисията като правоприлагащ орган за правилата в областта на конкуренцията

03 Съгласно Договорите ЕС има изключителна компетентност за установяване на правилата в областта на конкуренцията, необходими за функционирането на вътрешния пазар. Комисията отговаря за еднаквото прилагане на тези правила. Това е от съществено значение за наличието на функциониращ вътрешен пазар на ЕС, защото Комисията коригира несъвършенствата във функционирането на пазарите и предприема действия, когато дружествата не спазват правилата⁴.

04 Независимостта на органите по конкуренция е предпоставка за ефективното правоприлагане. С други думи, органът по конкуренция следва да взема самостоятелно решения в кои случаи да разследва и извършва правоприлагане, без да зависи от икономическите участници и от правителствата и техните политически приоритети. Независимостта означава също така, че органите по конкуренция се нуждаят от достатъчни ресурси (както човешки, така и технически), за да действат като ефективни правоприлагащи органи.

05 Законодателството на ЕС⁵ предоставя на Комисията редица важни правомощия за разследване и вземане на решения, като например да извършва проверки на дружества, да забранява картели или друго антиконкурентно поведение, или да налага парични глоби на дружествата, които нарушават правилата на ЕС в областта на конкуренцията. Тези разследвания са широко известни като „антитръстови производства“. Решенията на Комисията, които забраняват конкретна антиконкурентна практика, са обвързващи за засегнатите дружества, но те също така създават прецедент за аналогични случаи. В рамките на ДФЕС, Регламент № 1/2003 и съдебната практика, установена от съдилищата на ЕС, Комисията има свобода на действие за следното:

⁴ За законовите цели на правоприлагането в областта на конкуренцията в ЕС вж. [приложение I](#).

⁵ Член 105 от ДФЕС и Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (ОВ L 1, 4.1.2003 г., стр. 1).

- да определя целите и икономическите концепции за „ефективна конкуренция“;
- да решава как да използва правомощията си за разследване и да извършва разследванията си; и
- да определя необходимите корективни мерки за спиране на антиконкурентни практики или проблематични концентрации на предприятия.

06 Комисията има за цел да защитава ефективната конкурентна структура на пазарите с цел да се повиши благосъстоянието на потребителите и да се постигне интегриран вътрешен пазар на ЕС⁶. Няма универсално прието определение за благосъстояние на потребителите, но най-общо казано това означава Комисията да разглежда от икономическа гледна точка начина, по който конкуренцията на пазарите в ЕС работи в интерес на потребителите по отношение на цените, качеството и избора на стоки и услуги, както и на иновациите.

07 Комисията отговаря и за мониторинга на преструктурирането на промишлеността, когато то има потенциално антиконкурентно въздействие върху вътрешния пазар — например, когато две независими дружества се сливат или създават самостоятелен съвместен икономически субект (т.нар. „напълно оперативно съвместно предприятие“). Тези консолидации, които са обичайна характеристика на пазарната икономика, могат да насърчат ефективното разпределение на производствените активи, но могат да окажат и вредно въздействие върху конкуренцията. В този случай може да се наложи Комисията да се намеси, за да защити функционирането на вътрешния пазар. Това е известно като „контрол върху концентрациите в ЕС“ и е уредено в регламент на Съвета⁷.

08 Въпреки че контролът върху концентрациите се извършва преди осъществяването на сделката и в рамките на кратки срокове (система за предварителен контрол), Комисията има право да започне антитръстово производство едва след като за дадено дружество възникнат съмнения, че е

⁶ Стратегически план за периода 2016—2020 г. на Генерална дирекция „Конкуренция“ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_sp_2016_2020_en.pdf.

⁷ Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета от 20 януари 2004 г. относно контрола върху концентрациите между предприятия (регламент за сливанията на ЕО) (ОВ L 24, 29.1.2004 г., стр. 1).

нарушило правилата в областта на конкуренцията (система за последващ контрол). През последните десет години Комисията разглежда ежегодно средно над 300 уведомления за сливане и около 200 случая на нарушаване на антитръстовите правила.

09 В рамките на Комисията всички ключови решения по случаите в областта на конкуренцията, както и по свързани с политиката въпроси, като законодателни предложения, известия и насоки, са колективна отговорност на колегията на членовете на Комисията. Колегията делегира на комисаря по конкуренцията правомощието да приема едностранно някои видове по-маловажни решения, които не повдигат особени въпроси по политиката. Комисарят по конкуренцията упражнява надзор върху Генерална дирекция „Конкуренция“, която разглежда уведомленията за концентрация, провежда антитръстови разследвания и разследвания за концентрация в сътрудничество с други служби на Комисията, изготвя решения и документи по политиките, включително законодателни предложения, които се приемат от Комисията.

Роля на органите на държавите членки в антитръстовите производства

10 Както Комисията, така и националните органи по конкуренция (НОК) на държавите — членки на ЕС, са оправомощени да прилагат пряко правилата на ЕС в областта на конкуренцията в случаите на нарушаване на антитръстовите правила, които засягат търговията между държавите членки (вж. [каре 1](#))⁸.

⁸ Член 5 от Регламент (ЕО) № 1/2003.

Каре 1

Правомощия на националните органи по конкуренция на държавите членки

НОК прилагат правилата на ЕС в областта на конкуренцията паралелно с националните правила. Те действат по собствена инициатива и решенията им са обвързващи в съответната държава членка. Процесуалните правила и размерът на глобите остават изцяло в сферата на компетентност на държавите членки, при спазване на мерките за хармонизация, изисквани от Директива 2019/1⁹. В съответствие с националното си законодателство държавите членки могат при определени обстоятелства да прилагат към едностранното поведение по-строги правила в областта на конкуренцията и да налагат по-високи или по-ниски глоби от Комисията.

11 Въпреки че този децентрализиран подход на „паралелно правоприлагане“ значително разширява приложното поле на антитръстовите правила на ЕС, Комисията носи крайната отговорност да се гарантира, че НОК прилагат правилата еднакво¹⁰. Комисията също така е компетентна за вземането на решения, които са приложими на цялата територия на Европейското икономическо пространство (държавите — членки на ЕС, Исландия, Лихтенщайн и Норвегия)¹¹.

12 Паралелното правоприлагане на антитръстовите правила на ЕС изисква тясно сътрудничество между Комисията и НОК. За тази цел Комисията и НОК са създали Европейската мрежа по конкуренция¹² — механизъм, чрез който те i) решават кой компетентен орган ще разследва даден случай и ii) обменят информация относно мерките по разследване и решенията за правоприлагане, които възнамеряват да вземат. Европейската мрежа по конкуренция също така включва консултативен комитет, който се състои от представители на НОК,

⁹ Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар, ОВ L 11, 14.1.2019 г., стр. 3.

¹⁰ Член 16 от Регламент (ЕО) № 1/2003.

¹¹ Членове 53—65 от Споразумението за европейското икономическо пространство; ОВ L 1, 3.1.1994 г., стр. 3.

¹² Член 11 от Регламент (ЕО) № 1/2003.

с който Комисията трябва да се консултира, преди да приеме окончателни решения в областта на конкуренцията.

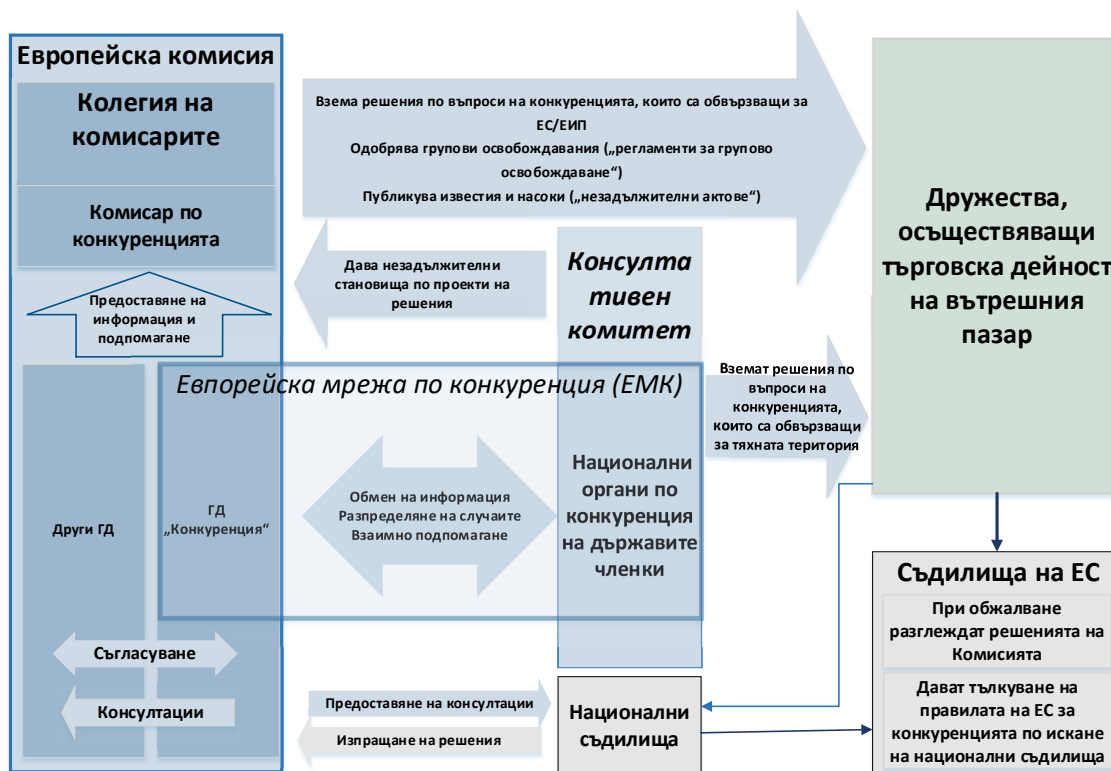
13 Националните съдилища играят допълваща роля при правоприлагането, тъй като разглеждат дела между частни лица, които засягат въпроси от антиръстовите правила на ЕС. Решенията на националните съдилища не могат да отменят решенията на Комисията¹³.

14 НОК имат значителна свобода да решават дали да разследват дадено нарушение и какви санкции да наложат. В своите решения, които имат обвързващ характер на територията на държавата членка, те трябва да зачитат принципите, установени от собствените решения на Комисията или от съда. Известията и насоките на Комисията относно правоприлагането в случаите на нарушаване на антиръстовите правила не са обвързващи за НОК, но оказват влияние върху техните решения. Националните съдилища може да поискат становище от Комисията относно тълкуването на правилата на ЕС в областта на конкуренцията, както и да отправят преюдициално запитване до Съда на ЕС. Когато Комисията предприеме собствено разследване, НОК са освободени от по-нататъшно участие по съответния случай.

¹³ Член 16 от Регламент (ЕО) № 1/2003.

15 Паралелното прилагане на антиitrustовите правила на ЕС е илюстрирано на *фигура 1*.

Фигура 1 — Паралелно прилагане на антиitrustовите правила на ЕС



Източник: ЕСП.

Контрол върху концентрациите на равнище ЕС и на национално равнище

16 Комисията носи отговорност за разследването на концентрациите на дружества, когато оборотът на сливащите се дружества надхвърля определен праг, посочен в законодателството на ЕС¹⁴. Под този праг държавите членки може да са задължени да оценяват сливанията съгласно националното им законодателство. Случаите могат да бъдат прехвърляни в съответствие със

¹⁴ Член 1 от Регламента за сливанията. По принцип прагът е i) общ световен оборот на всички сливащи се дружества повече от 5 млрд. евро, и ii) оборот в целия ЕС на всяко от най-малко две от дружествата повече от 250 млн. евро. Сделките подлежат на контрол върху концентрациите от страна на ЕС и когато сливащите се дружества имат i) оборот в световен мащаб над 2,5 млрд. евро, ii) общ оборот от над 100 млн. евро във всяка от най-малко три държави членки, iii) оборот от над 25 млн. евро на всяко от най-малко две от дружествата във всяка от държавите членки, включени в обхвата на подточка ii), и iv) оборот в целия ЕС на всяко от най-малко две от дружествата от повече от 100 млн. евро.

системата за препращане между Комисията и държавите членки, което дава известна гъвкавост: например при определени условия Комисията може да прехвърли случай към държава или обратното (вж. *фигура 2*).

Фигура 2 — Контрол върху концентрациите на равнище ЕС и на национално равнище



Източник: ЕСП.

17 Ако Комисията установи, че предложената концентрация би възпрепятствала в значителна степен ефективната конкуренция, тя може или да забрани сливането, или да го разреши, при условие че бъдат изпълнени обвързващи ангажименти, предложени от сливащите се страни, които имат за цел да предотвратят проблеми с конкуренцията на съответните пазари.

18 Когато сливането попада в компетентността на НОК, той решава самостоятелно дали да го одобри само въз основа на националното законодателство. В шест държави членки обаче националните правителства, обикновено чрез своите министри по икономическите въпроси, може по изключение да отхвърлят решение за забрана на сливането или да изменят ангажиментите по съображения от обществен интерес, например когато считат, че антиконкурентните ефекти на съответните пазари имат по-малко значение от необходимостта от запазване на работни места или развитие на конкретни национални отрасли¹⁵.

¹⁵ Германия, Испания, Франция, Италия, Нидерландия и Португалия.

Обхват и подход на одита

19 През последните десет години броят на операциите по сливане, които са от значение за ЕС, е нараснал с около 40 %, а възникването на нови цифрови пазари е създавало значителни предизвикателства пред прилагането на правилата за защита на конкуренцията. Сметната палата все още не е публикувала доклад за дейностите на Комисията по отношение на производствата по контрол върху концентрациите и антитръстовите производства. При провеждането на настоящия одит Сметната палата се опита да хвърли светлина върху начина, по който Комисията извършва тези дейности, и да открие проблемите, които може да окажат въздействие върху успеха им сега и в бъдеще.

20 Сметната палата провери дали Комисията е прилагала добре правилата на ЕС в областта на конкуренцията при производствата по контрол върху концентрациите и антитръстовите производства. По-конкретно, тя извърши оценка дали Комисията:

- а) е имала подходящ капацитет за разкриване и разследване;
- б) е използвала добре правомощията си за правоприлагане при производствата по контрол върху концентрациите и антитръстовите производства;
- в) си е сътрудничила добре с НОК; и
- г) е създавала рамка за докладване на резултатите от дейностите си по правоприлагане и е получавала обратна информация.

21 За целите на одита Сметната палата провери наличната документация в Комисията и проведе интервюта с нейни служители. Във връзка с контрола върху концентрациите Сметната палата одитира досиетата за 13 предложени сливания, за които Комисията е била нотифицирана съгласно Регламента за сливанията между 2010 г. и 2017 г. Във връзка с антитръстовото законодателство Сметната палата одитира извадка от 37 случая, по които Комисията е започнала разследване през същия период, но също така прегледа докладите и други документи за дейностите за 2018 г. и 2019 г. Въз основа на извадка от 38 случая Сметната палата провери и извършените от Комисията анализи на уведомленията от НОК по член 11 от Регламент № 1/2003, т.е. когато даден НОК официално е уведомил Комисията за започване на национално антитръстово разследване или е предоставил проект на решение за правоприлагане. Сметната палата подбра всички случаи въз основа на критерии за риска.

22 Освен това, за да събере информация, Сметната палата посети НОК на България, Франция, Нидерландия и Полша поради до голяма степен различните им институционални характеристики. Сметната палата проведе и срещи с представители на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

23 В настоящия одит Сметната палата не проверява начина, по който Комисията прилага правилата за държавна помощ, които са друга област от надзора на Комисията върху конкуренцията¹⁶. Много фактори на равнище ЕС или държави членки могат да повлияят на ефективността на конкуренцията, включително патентното право, националното данъчно право, секторното регулиране (например на пътническия транспорт или телекомуникациите), специфичните правила за защита на потребителите или търговската политика, когато става въпрос за държави извън ЕС. Те надхвърлят специфичната роля на Комисията за правоприлагане в областта на конкуренцията съгласно Регламент № 1/2003 и Регламента за сливанията и поради това не са включени в обхвата на одита на Сметната палата.

¹⁶ Сметната палата наскоро извърши проверка на упражнявания от Комисията контрол върху държавната помощ за финансовите институции. Вж. Специален доклад № 21/2020 „Контролът на държавната помощ за финансовите институции в ЕС: необходима е проверка за пригодност“:
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_21/SR_state_aid_bg.pdf През 2016 г. Сметната палата одитира правилата за държавна помощ в политиката по сближаване. Вж. Специален доклад 24/2016 „Необходими са повече усилия, за да се осигури спазване на правилата за държавната помощ в областта на политиката на сближаване и повишаване на информираността относно тях“:
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_24/SR_STATE_AIDS_bg.pdf

Констатации и оценки

Известни ограничения в капацитета на Комисията за мониторинг на пазарите, за разкриване и разследване на нарушения

24 Комисията получава много повече или по-малко официални данни от участниците на пазара и от НОК относно евентуални проблеми в областта на конкуренцията или евентуални нарушения на антиitrustовите правила. По отношение на официалните жалби за нарушаване на антиitrustовите правила Комисията има законово задължение да разгледа внимателно въпросите, сведени до нейното внимание. Качеството на тази информация обаче варира значително и невинаги отразява най-важните проблеми в областта на конкуренцията на вътрешния пазар. Следователно, за да бъдат напълно ефективни, органите по конкуренция следва не само да реагират на жалбите, сведени до тяхното внимание, но и да насърчават докладването на случаите и да бъдат способни да разкриват случаи на нарушение на антиitrustовите правила, които имат голямо въздействие, по своя собствена инициатива.

25 Въпреки че ГД „Конкуренция“ трябва да проверява всички нотифицирани концентрации (вж. точка 16), тя има свободата да решава дали да разследва предполагаемите нарушения на антиitrustовите правила. Тъй като ГД „Конкуренция“ обикновено получава по-голям обем информация относно проблеми в областта на конкуренцията, отколкото може в действителност да разследва с наличните си ресурси, тя трябва да си установи приоритети.

26 Сметната палата извърши оценка дали Комисията:

- а) има достатъчен капацитет за разкриване на антиконкурентни практики;
- б) е установила приоритети в правоприлагането на антиitrustовото законодателство в съответствие с обективни критерии с оглед да съсредоточи ресурсите си върху случаите с най-голямо потенциално въздействие.

Ограничените ресурси се отразяват върху капацитета на Комисията за разкриване на нарушения

27 За да е в състояние да започне антитръстови разследвания по собствена инициатива, Комисията се нуждае от експертни знания относно икономическите сектори, които са от значение за вътрешния пазар, както и от целенасочено разузнаване. За тази цел Комисията може да използва редица инструменти за мониторинг на пазарите и за разкриване на нарушения. Например тя може да събира и анализира публично достъпна информация или пазарни данни, или да извършва оценки по конкретни теми или случаи (известни като прегледи за определяне на обхвата или аналитични прегледи). Тя може също така да извършва по-задълбочени анализи на ограниченията на конкуренцията под формата на пазарни проучвания или официални секторни анализи¹⁷.

28 Що се отнася до разпределянето на ресурси за правоприлагане в областта на конкуренцията, ГД „Конкуренция“ разчита на годишните бюджетни разпределения на Комисията и следователно трябва да се конкурира за ресурси с другите генерални дирекции на Комисията. Общият брой на служителите е останал сравнително стабилен през последните 10 години¹⁸ и е имало ограничени прехвърляния между трите инструмента (концентрации, антитръстови разследвания и държавна помощ). Сметната палата установи, че от 2010 г. насамот броят на новите случаи на нарушаване на антитръстовите правила, регистрирани от ГД „Конкуренция“, е останал относително стабилен, като същевременно броят на новите случаи, свързани с концентрациите, постоянно се е увеличавал през този период. Тъй като контролът върху концентрациите е законово задължение на Комисията, ГД „Конкуренция“ е трябвало да отдели за него значителни ресурси (вж. точка 41). С останалите налични служители ГД „Конкуренция“ не е в състояние да проследява всички получени жалби и трябва да установи приоритети.

29 Следователно ресурсите за мониторинг на пазара и капацитетът за проактивно разкриване на нови случаи, като например въз основа на секторни анализи, са ограничени. Равнището, съгласуваността и качеството на мониторинга

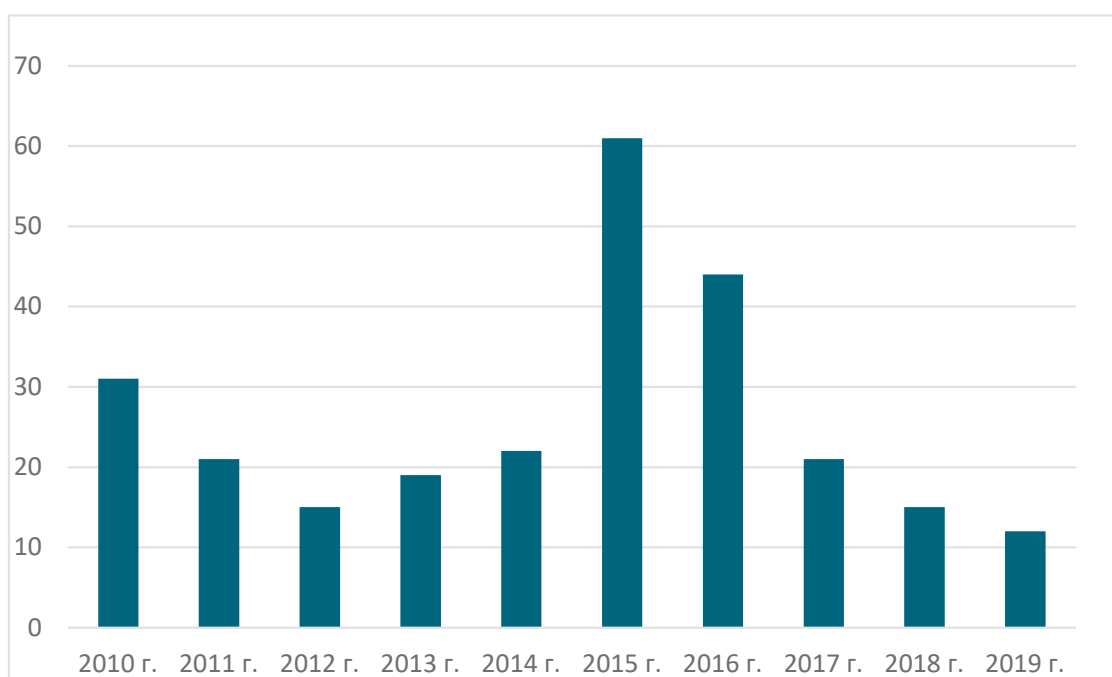
¹⁷ Член 17 от Регламент (ЕО) № 1/2003.

¹⁸ Между 2010 г. и 2018 г. броя на щатните бройки в ГД „Конкуренция“ е намалял от 830 на 804. Към 31.12.2018 г. ГД „Конкуренция“ е имала 77 длъжности в звената, отговарящи за картелите, 171 длъжности в оперативните антитръстови звена, които не са свързани с картелите, и 117 длъжности в оперативните звена за контрол върху концентрациите.

на пазара до голяма степен са зависели от инициативността, наличието и опита на отделните служители на ГД „Конкуренция“. Поради ограничени ресурси, от 2005 г. насам Комисията е извършила само четири секторни анализа, които са дали възможност за разкриване на нарушения на правилата в областта на конкуренцията¹⁹. За анализа на електронната търговия през 2015 г. е бил необходим екип от около 15 служители (еквивалент на пълно работно време) за период от 18—24 месеца.

30 Независимо от започнатите нови разследвания относно електронната търговия, след достигането на върхова стойност през 2015 г. общият брой на случаите, установени от ГД „Конкуренция“, действайки по собствена инициатива, непрекъснато намалява (вж. *фигура 3*).

Фигура 3 — Развитие на новите разследвания по собствена инициатива



Източник: Европейска комисия.

31 Още през 1996 г. Комисията реши да предостави стимули („програма за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер“) за дружества, участващи в картели, за да докладват вътрешна информация на Комисията.

¹⁹ От 2005 г. досега Комисията е извършила секторни анализи за финансовите услуги (2005 г.), в енергийния сектор (2005—2007 г.), във фармацевтичния сектор (2008 г.) и за електронната търговия (2015 г.);

https://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector_inquiries.html.

Първото дружество от картела, което направи това, може да се възползва от пълно освобождаване от глоби. Другите дружества, които последват примера му, може да се възползват от намаление на глобите.

32 Комисията зависи в много голяма степен от този механизъм за разкриването на картели. В периода 2010—2017 г. 23 от 25 разследвания на картели са резултат от искания за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер. Само два са резултат от собствената дейност по разкриване от страна на Комисията.

33 Що се отнася до общия брой антитръстови решения на Комисията, отнасящи се до регистрираните в периода 2010—2017 г. случаи, включително свързани с картели, 50 % от приетите решения до 31 декември 2018 г. са в резултат на искания за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер.

34 Приблизително 15 % от получените искания за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер са довели до официално разследване от страна на Комисията. В 60 % от тези случаи разследванията са довели до решения за забрана и глоби. Малкият брой от 15 % се обяснява с факта, че често подалите такова искане не са отговаряли на условията, липсвали са доказателства *prima facie* за някакво нарушение, случаите не са били приоритетни за Комисията или Комисията не е бил най-подходящият орган в рамките на ЕМК, който да разследва случая. В последния случай НОК може да започнат производства въз основа на прехвърлянето на случай от Комисията или по своя собствена инициатива. Освен това от 2015 г. насам годишния брой на случаите на освобождаване от глоби или намаляване на техния размер, докладвани на Комисията, е намалял значително (вж. [фигура 4](#)).

Фигура 4 — Развитие на случаите на освобождаване от глоби или намаляване на техния размер в периода 2010—2019 г.



Източник: Европейска комисия.

35 Комисията все още не е извършила подробна оценка защо броят на исканията за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер показва тенденция на спад. Тази тенденция, която изглежда отразява тенденцията другаде, затруднява формулирането на заключения дали броят на картелите на вътрешния пазар действително е намалял, което е една теоретична възможност, или дали дружествата се опасяват, че тези искания биха ги изложили на частни иски за обезщетение от страна на пострадалите от нарушения на антиitrustовите правила на ЕС. Приета през 2014 г. директива на ЕС има за цел да улесни предявяването на иски за плащане на такива обезщетения²⁰. Ето защо Сметната палата не може да изключи вероятността, че участващи в картел дружества се въздържат от подаване на искания за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер: макар и да могат да избегнат налагането на глоба, пострадалите от картела може да предявят към тях иск за големи обезщетения за вредите, които са претърпели. Другият възможен вариант е дружествата просто да прикриват по-успешно картелите.

²⁰ Директива 2014/104/ЕС на Европейския Парламент и на Съвета от 26 ноември 2014 г. относно някои правила за уреждане на иски за обезщетение за вреди по националното право за нарушения на разпоредбите на правото на държавите членки и на Европейския съюз в областта на конкуренцията; ОВ L 349, 5.12.2014 г., стр. 1.

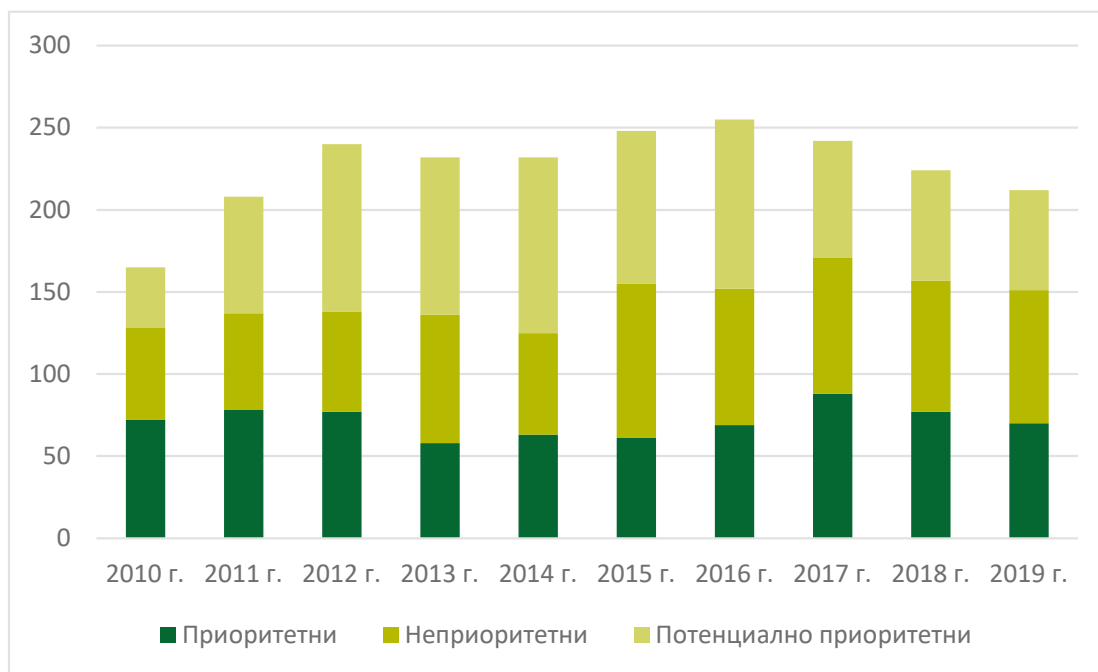
36 През 2016 г. ГД „Конкуренция“ е решила да положи усилия за подобряване на средствата си за разкриване на евентуални случаи с голямо въздействие върху вътрешния пазар. Като част от тази инициатива, от 2017 г. насам на уебсайта на Комисията има инструмент за подаване на сигнали за нарушения, който може да бъде използван от всеки за анонимно предоставяне на информация относно картели и други антиконкурентни практики. Получената информация се използва в дейностите на Комисията по мониторинг на пазара, но към момента на одита тя беше довела само до една проверка на място, която не е приключила с образуване на официално производство. Комисията все още не е предложила други стимули за насърчаване на докладването на нарушения, като например финансово възнаграждение на подаващите сигнали за нарушения²¹.

Подходът за приоритизиране на случаите не е оптимален

37 Както е посочено в точка **28**, поради големия брой случаи на потенциално нарушаване на антитръстовите правила, които чакат да бъдат разгледани (вж. *фигура 5*), ГД „Конкуренция“ трябва да подбере тези, които има възможност да разследва. За да използва ефективно ресурсите си, тя следва да даде предимство на тези случаи, които имат най-голямо потенциално въздействие върху вътрешния пазар и върху потребителите.

²¹ В рамките на ЕС-28, схеми за възнаграждение на подаващите сигнали за нарушения съществуват в Унгария, Литва, Словакия и Обединеното кралство.

Фигура 5 — Развитие на броя случаи на нарушаване на антиръстовите правила в периода 2010—2019 г.



Източник: Европейска комисия.

38 ГД „Конкуренция“ е използвала редица критерии за подбор на случаите, по които да бъде заведено дело. Например в съответствие с насоките за потенциални нарушения на член 102 от ДФЕС²², тя следва, наред с другото, да се съсредоточи върху онези видове практики на отстраняване на конкуренти, които носят най-голяма вреда на потребителите. Сметната палата обаче не констатира наличието на ясно претеглени критерии, които да гарантират подбор на случаите с най-голям риск за конкуренцията или благосъстоянието на потребителите на вътрешния пазар и във всички съответни икономически сектори.

Комисията е използвала добре правомощията си за правоприлагане, но продължава да има предизвикателства

39 Ефективното прилагане на правилата за концентрациите и антиръстовите правила изисква Комисията да действа в интерес на гражданите на ЕС, за да се

²² Насоки за приоритетите на Комисията по прилагането на член 82 от Договора за ЕО в областта на злоупотребата с практики на отстраняване на конкуренти, наложени от предприятия с господстващо положение (ОВ С 45, 24.2.2009 г., стр. 7).

гарантира, че те могат да купуват висококачествени стоки и услуги на справедливи цени. Поради това Сметната палата извърши оценка как Комисията:

- а) е провеждала процедурите си по контрол върху концентрациите;
- б) провежда антитръстовите си разследвания;
- в) реагира на новите предизвикателства при правоприлагането; и
- г) налага глоби, които да служат като възпиращо средство.

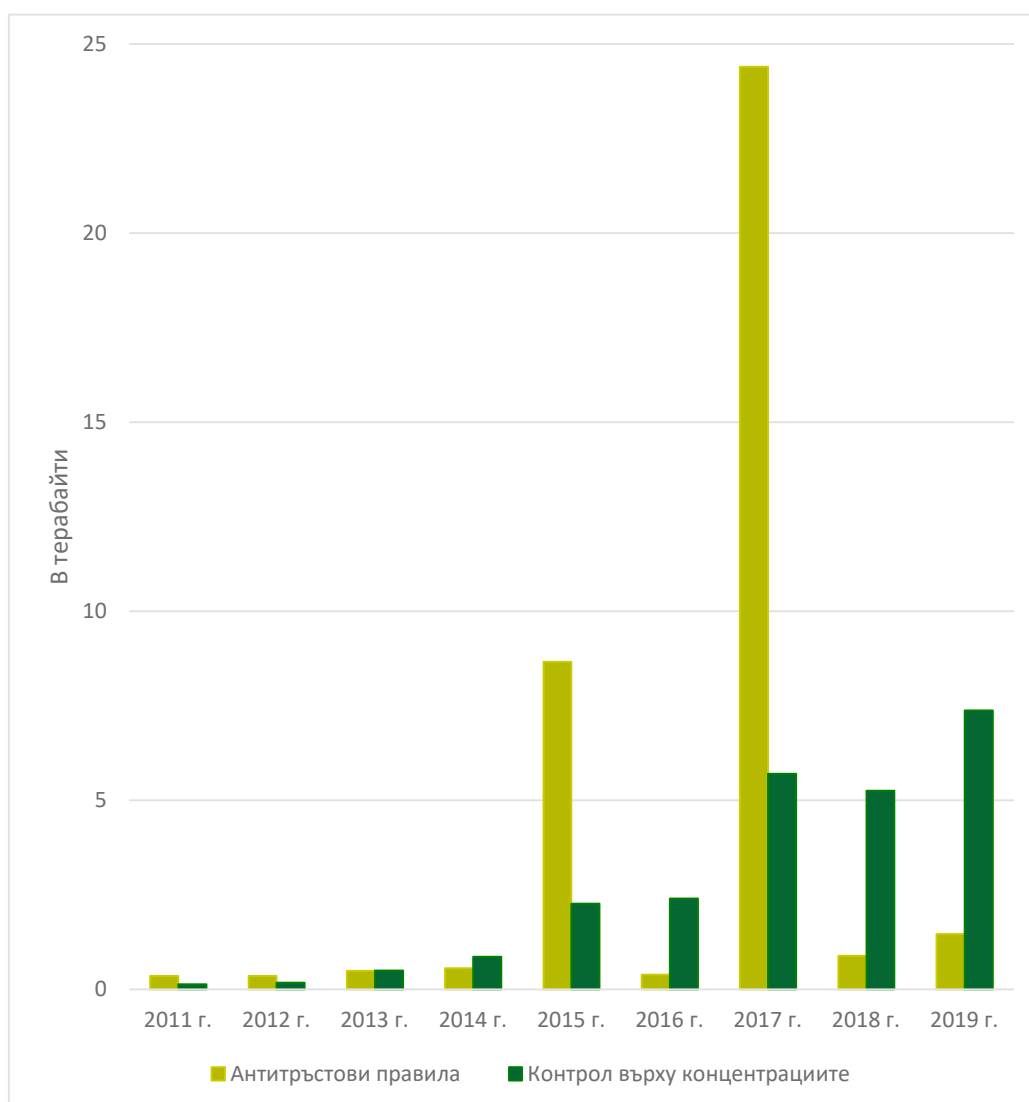
Комисията е взела всички решения относно концентрациите в рамките на законоустановените срокове, но нарастващият им брой оказва натиск върху ограничените ѝ ресурси

40 Според действащите правила Комисията обикновено трябва да оцени въздействието на дадена концентрация върху съответните пазари в рамките на 25 работни дни („Фаза I на разследването“) и да вземе решение да я одобри или да започне задълбочено разследване във втора фаза („Фаза II на разследването“)²³. Сметната палата извърши оценка дали Комисията, спазвайки сроковете, същевременно е разгледала всички важни аспекти на нотифицираната сделка, преди да вземе решение, и дали е упражнявала ефективен надзор върху всички концентрации, които биха могли значително да засегнат конкуренцията на вътрешния пазар на ЕС.

41 Контролът върху концентрациите е създал значителна работна натовареност: Според данните на ГД „Конкуренция“, между 2012 г. и 2017 г. контролът върху концентрациите е погълнал средно около 28 % от общото време за работа върху случаите по трите инструмента (контрол върху концентрациите, антитръстови разследвания и държавна помощ) и между 11 % и 14 % от всички налични ресурси на ГД „Конкуренция“. Макар че равнището на използваните човешки ресурси е останало относително стабилно, броят на случаите, нотифицирани до Комисията, е нараснал през последните години, а също и обемът от данни, които трябва да бъдат анализирани (вж. [фигура 6](#)).

²³ Крайният срок за завършване на фаза II на разследването е 90 дни, като има известни възможности за удължаването му за срок от най-много 125 работни дни.

Фигура 6 — Развитие на обема от данни, обработвани при разследванията на концентрации и антитръстовите разследвания



Източник: Европейска комисия.

42 Сметната палата констатира, че в 18 държави членки, както и в държави извън ЕС, като Австралия, Канада и САЩ, НОК начисляват такса на дружествата, които подават уведомления за сливане. По този начин публичните бюджети могат да си възстановят поне частично разходите, направени за разглеждане на концентрацията. Комисията е решила да не предлага въвеждането на такси като алтернативен източник за финансиране на дейностите ѝ по правоприлагане, но това не е било основано на подробен анализ на разходите и ползите. Вместо това, по многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. Комисията е предложила специален бюджет за правоприлагане в областта на конкуренцията в рамките на общия бюджет на ЕС, както е отразено в предложението ѝ от 2018 г.

за Програма за единния пазар²⁴. Това предложение има за цел, наред с другото, да даде възможност на Комисията да преодолява по-добре предизвикателствата в резултат на продължаващото нарастване на обема на електронните комуникации, големите информационни масиви, изкуствения интелект и алгоритмите.

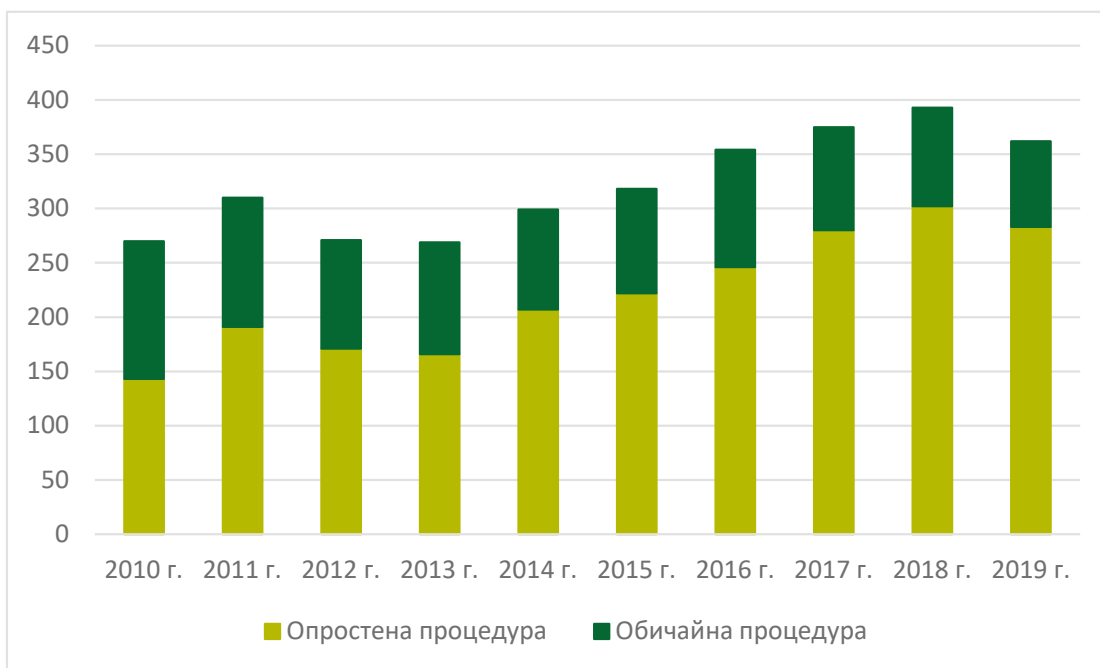
43 Извършеният от Сметната палата преглед на извадка от уведомления показва, че Комисията е оценила съответните аспекти на сделките и е приключила прегледа си на сливанията в рамките на законоустановените срокове във всеки от случаите. За преобладаващата част от уведомленията (94 % в периода 2010—2017 г.) Комисията не е установила проблеми за конкуренцията и е декларирала, че сливанията са съвместими с вътрешния пазар.

44 Поради кратките законоустановени срокове, ГД „Конкуренция“ е разчитала основно на данни и информация, предоставени от сливащите се страни, на публично достъпна информация, като например статистически данни за промишлеността и търговията, и на отговорите от трети страни (т.е. участници на пазара) на въпросници на Комисията в контекста на пазарните разследвания. Особено при сложните разследвания Комисията се сблъсква с трудности при системното кръстосано проверяване на точността на информацията, предвид липсата на ресурси и обема на информацията, която трябва да се провери. Освен това третите страни, от които се иска становище относно планираното сливане, невинаги имат възможност да отговорят в рамките на установените кратки срокове, и в този случай техните становища не могат да се вземат предвид.

45 За да намали работното натоварване за Комисията и засегнатите предприятия, през 2013 г. Комисията е решила да разшири категориите, попадащи в обхвата на опростената процедура, т.е. концентрациите, които обикновено са безпроблемни (вж. [фигура 7](#)). До избухването на пандемията, свързана с COVID-19, сливащите се дружества не са имали възможност да представят уведомление за сливането изцяло по електронен път, въпреки че това е щяло да улесни обработването на данните.

²⁴ Законодателно предложение за създаване на програма за единния пазар, конкурентоспособността на предприятията, включително малките и средните предприятия, и европейската статистика и за отмяна на регламенти (ЕС) № 99/2013, (ЕС) № 1287/2013, (ЕС) № 254/2014, (ЕС) № 258/2014, (ЕС) № 652/2014 и (ЕС) № 2017/826; 18.6.2018 г.

Фигура 7 — Развитие на решенията относно контрола върху концентрациите в ЕС в периода 2010—2019 г.



Източник: Европейска комисия.

46 През 2016 г. Комисията е започнала да оценява избрани аспекти от системата за концентрации на ЕС, включително на възможностите за допълнително рационализиране на процедурите си относно концентрациите. Сметната палата обаче констатира, че Комисията все още не е предприела съществени мерки за справяне например със следните ситуации:

- В момента дружествата трябва да следват сложна и времеемка процедура, ако искат да отнесат за преглед от Комисията дадена сделка под прага за оборота (вж. точка 16), в случаите когато имат дейности в няколко държави членки, за да се избегне разглеждането на случая от всяка една от съответните държави.
- Около 25 % от опростените уведомления, представени между 2010 г и 2017 г., се отнасят за случаи, в които големи дружества са придобили съвместен контрол върху друго дружество (съвместно предприятие), което не е имало текущи или планирани бъдещи търговски дейности в ЕС или е имало ограничени такива. Например голямо дружество от ЕС създава съвместно предприятие с дружество в Азия, но съвместното предприятие ще развива дейност само на азиатските пазари. Такива сделки обаче обикновено не пораждат опасения относно конкуренцията на вътрешния пазар.

47 Както е посочено в точка **16**, европейското измерение на дадена концентрация на дружества се определя чрез позоваване на годишния оборот на сливащите се дружества. Това е добър показател за мащаба на сделката, а оттук и за нейното евентуално въздействие върху пазарите. Той обаче може да не успее да обхване важни концентрации. Например във фармацевтичната промишленост, в пазарите на нови технологии или в цифровия сектор придобиванията с висока стойност на дружества, които са все още с малък оборот, могат да създадат риск за ефективната конкуренция на вътрешния пазар: В тези случаи придобиването може да даде възможност на купувача бързо да придобие господстващо положение на нов, но все още малък пазар, или пък купувачът може да реши да преустанови развитието на нови продукти, за да защити собствения си портфейл от продукти. Според Сметната палата Комисията е наясно, че с изключение на няколко случая, прехвърлени от НОК, такива сделки попадат извън нейния контрол върху концентрациите. В доклада от 2019 г. относно „Политика на конкуренция в ерата на цифровите технологии“²⁵ на експертната група, създадена от Комисията, се прави заключение, че е твърде рано да се променят законовите прагове. Така че за разлика от някои държави членки, Комисията още не е предприела действия за решаване на проблема²⁶.

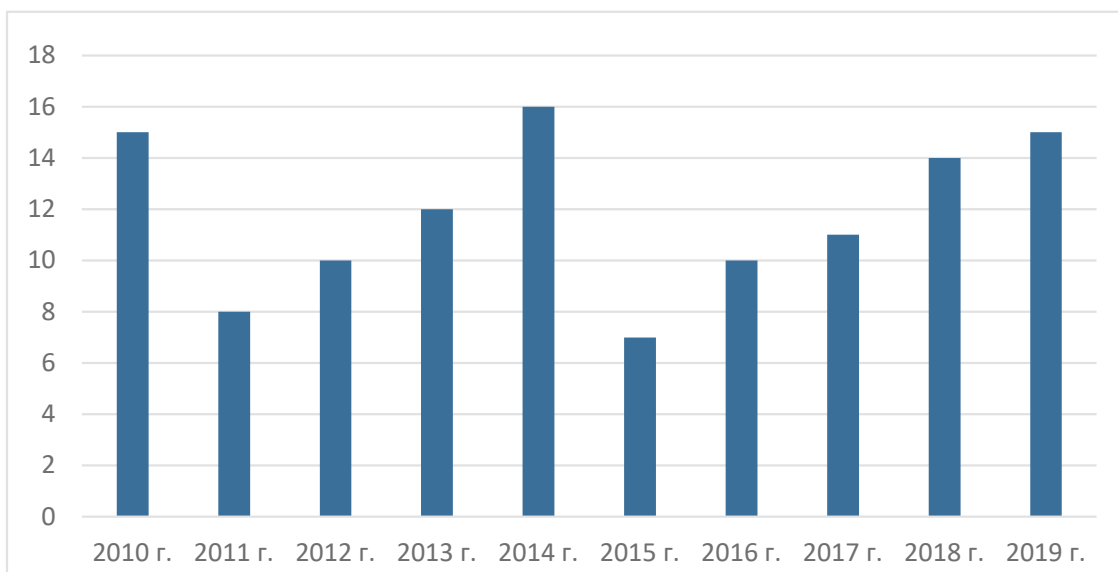
Антитръстовите решения на Комисията са разрешили редица проблеми, свързани с конкуренцията, но производствата все още са с голяма продължителност

48 Комисията разглежда различни случаи на нарушаване на антитръстовите правила — както големи, така и малки, от гледна точка на пазарния обем или засегнатите географски пазари. Между 2010 г. и 2019 г. Комисията е взела 118 официални решения за забрана или е приела ангажиментите на дружествата за прекратяване на антиконкурентно поведение по случаи на нарушаване на антитръстовите правила (вж. *фигура 8*).

²⁵ Европейска комисия, „Политика на конкуренция в ерата на цифровите технологии“, доклад от Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye и Heike Schweitzer, 2019 г., <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>.

²⁶ През 2017 г. Германия и Австрия са взели решение за промяна на националното законодателство, така че да се взема предвид и стойността на концентрацията.

Фигура 8 — Антитръстови решения на Комисията в периода 2010—2019 г.



Източник: Европейска комисия.

49 Проверихме дали Комисията е провеждала разследванията си правилно и в разумни срокове. Тя констатира, че събитията през последните години са създали предизвикателство за ресурсите и техническия капацитет на ГД „Конкуренция“:

- нарастване на броя на решенията през последните години;
- нарастване на количеството информация и данни за обработване и анализ, откакто върху Комисията лежи „тежестта на доказване“; и
- нарастване на сложността на правните въпроси, които трябва да бъдат разглеждани.

50 Целта на намесата на Комисията по случаите на нарушаване на антитръстовите правила е да се прекрати всякакво нарушаване на правилата на ЕС за конкуренцията и пазарът да се върне към лоялна и ефективна конкуренция. Въз основа на извадката си от решения на Комисията, Сметната палата достигна до заключение, че когато Комисията е решавала да открие официално производство, тя е постигала определен резултат — решение за забрана или за поемане на ангажименти, който е преодолял опасенията относно конкуренцията.

51 Важен фактор за ефективността на прилагането на правилата за конкуренцията от Комисията е нейният капацитет, в тясно сътрудничество с НОК на държавите членки, да мобилизира ресурси и да извършва едновременно

проверки на място в множество държави членки. Сметната палата констатира, че в преобладаващото мнозинство от одитираните случаи това е дало възможност на Комисията да събере необходимите доказателства за успешно провеждане на нейните производства.

52 Много дружества, които са били обект на разследване от страна на Комисията, обжалват решенията в съдилищата в ЕС. Броят на случаите е по-голям от броя на решенията в областта на конкуренцията, тъй като едно решение на Комисията може да е насочено към няколко дружества. По своето естество прегледът от страна на съдилищата е ограничен до правната обосновааност и качеството на администрирането. Броят на делата в съдилищата, по които предстои да бъде произнесено решение, намалява и като цяло Комисията е успяла да защити постоянен голям брой от решенията си (вж. [таблица 1](#)).

Таблица 1 — Развитие на делата в областта на конкуренцията пред съдилищата в ЕС

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Случаи в областта на конкуренцията, по които е издадено решение	57	127	110	133	113	91	69	82	70	49
Общ процент на успеваемост на Комисията (пълен или частичен успех)	85 %	90 %	93 %	75 %	95 %	72 %	90 %	84 %	92 %	88 %
Висящи жалби по случаи в областта на конкуренцията	337	325	275	215	172	148	129	106	103	119
Нови жалби по случаи в областта на конкуренцията	107	117	79	76	69	65	52	56	46	59

Източник: Европейска комисия.

53 Ефективното прилагане на правилата в областта на конкуренцията изисква Комисията да взема своите решения в рамките на разумен срок, по начин, който свежда до минимум икономическите разходи на предприятията и на потребителите, които са потърпевши от някакво нарушение.

54 За разлика от контрола върху концентрациите (вж. [точка 40](#)), законодателството на ЕС не определя срок, в който Комисията трябва да проведе разследванията си в областта на антитръстовите правила. Считано от регистрирането на случая, т.е. обикновено моментът, в който има достатъчно доказателства за започване на предварително разследване, на Комисията са й били необходими средно четири години²⁷, за да приключи дадено антитръстово разследване с издаване на официално решение. Производства са били особено

²⁷ Ако се вземе средната стойност, тя е 3,8 години.

продължителни в случаите на разследвания на картели, които са отнемали средно повече от четири години, и в сложните случаи на злоупотреба с господстващо положение в секторите на транспорта, енергетиката и цифровите технологии. За периода, обхванат от одита, Сметната палата установи няколко случая, в които на Комисията са били необходими до осем години, за да достигне до решение.

55 За някои забавяния по случаите Комисията е била пряко отговорна; За други обаче това не е било така: например имало е случаи, при които разследваните дружества непрекъснато са искали продължаване на крайните срокове и са отговаряли на исканията за предоставяне на информация със значително закъснение от 4—8 месеца до 1,5 години, или са удължавали производствата, като са представяли неефективни предложения за ангажименти, които биха поели. Освен това, тъй като страните често обжалват пред съдилищата в ЕС (вж. точка 52), това може значително да забави влизането в сила на решенията на Комисията.

56 От 2017 г. насам ГД „Конкуренция“ е положила значителни усилия за ускоряване на производствата:

- През 2018 г. тя е въвела нова „практика на сътрудничество“ за дружества, обект на антиръстово разследване, което не е свързано с картели. Това е подобно на „процедурата за постигане на споразумение“, която Комисията прилага още от 2008 г. при разследванията на картели. Дружествата, които признаят нарушението и отговорността си за него и си сътрудничат тясно с Комисията по време на разследването, могат да се възползват от намаляване на глобите.
- Тя е рационализирала организацията си чрез въвеждане на опростени вериги за издаване на разрешение за документи, които не са свързани с определени случаи, по-добри насоки за разглеждащите случаи, по-гъвкаво разпределение на служителите в рамките на ГД „Конкуренция“ и по-добра координация на управлението на случаите между различните участващи служби. Тя е започнала да разработва и нова, ориентирана към самия процес обща система за управление на случаите. Имало е обаче значителни забавяния и преди края на 2020 г. системата няма да функционира пълноценно за антиръстовите правила и за контрола върху концентрациите. Дотогава обработването на случаите ще продължи да отнема ненужно много ресурси.

- През 2018 г. ГД „Конкуренция“ е приела стратегия за използване на техники с изкуствен интелект с цел допълнително ускоряване на търсенето на информация и подпомагане на анализа на документи. Предвид ограниченията в бюджета и човешките ресурси, първият набор реални резултати се очаква да бъде налице през 2020 г. само в пилотен режим, като се предвижда стартовата фаза да е през 2021 г.

Комисията все още не е преодолела напълно комплексните нови предизвикателства пред правоприлагането на цифровите пазари

57 В ерата на цифровите технологии се появиха нови форми на пазари, продукти и услуги, към които традиционните разбирания и определения за ефективна конкуренция трябваше да бъдат адаптирани (вж. [каре 2](#)). През последните години органите по конкуренция обсъждаха как да се справят с тези предизвикателства на различни форуми, като например кръглите маси на ОИСР и Европейската мрежа по конкуренция. Въз основа на извършения от нас преглед на наличните документи и на решенията на Комисията направихме оценка дали действащите понастоящем инструменти на Комисията са достатъчни за справяне с предизвикателствата, произтичащи от цифровия пазар.

Каре 2

Цифровите пазари доведоха до нови предизвикателства пред правоприлагането в областта на конкуренцията

Правоприлагането в областта на конкуренцията традиционно взема под внимание пазарните дялове на дружествата, цените на стоките или услугите на съответните пазари и маржовете на печалба на дружествата. Класическите понятия обаче не са достатъчни за определяне на пазарната сила и за оценяване на конкуренцията на цифровите пазари. Тези пазари често са „многостранни“, т.е. дадено предприятие служи като посредник между други доставчици на услуги или продукти и потребителите, които може да имат възможност да използват безплатно предоставените от предприятието услуги („пазари с нулеви цени“). Предприятието може да използва пазарната си сила от едната страна на пазара (напр. голям брой потребители), за да нанесе вреда на пазарните участници от другата страна (напр. чрез налагане на несправедливи условия).

Предприятията биха могли бързо да преминат „повратната точка“ на растеж, след която те почти автоматично печелят нови и нови потребители поради мрежови ефекти и набират огромни обеми от данни, което може допълнително да засили пазарната им сила и господстващо положение. Тези

данни може да включват чувствителна лична информация на отделни потребители, което прави правилата на ЕС за защита на личните данни съотносими към правоприлагането на политиката в областта на конкуренцията. След това дружествата може да използват пазарната си сила, за да намалят конкуренцията и възможностите за избор на потребителите. Европейският комитет по защита на данните — орган, който представлява органите за защита на данните на ЕС, е поискал Комисията и другите органи по конкуренция да включват в оценките си опасенията на лицата относно защитата на данните и неприкосновеността на личния живот, които може да имат въздействие върху конкуренцията²⁸. Всъщност специална характеристика на цифровата ера е, че дружествата се конкурират за пазара вместо на пазара, което води до резултат от типа „победителят взема всичко“²⁹.

Чрез алгоритми предприятията може също така да сключват тайни споразумения или да действат едностранно за повишаване на цените във вреда на потребителите (бързо коригиране на цените, за да съответстват на тези на конкурентите, или бърза намеса на производителите, когато търговците на дребно намалят цените).

58 Въпреки че Комисията е приела редица решения, с които отговаря на предизвикателствата, възникнали в резултат на цифровата икономика, остават да бъдат разрешени важни предизвикателства. Например практиките на цифровите пазари могат да нанасят вреди на потребителите. Въпреки това Комисията се затруднява да намери подходящи мерки за справяне с очевиден проблем в областта на конкуренцията, тъй като определянето на вредата за потребителите може да бъде особено сложно³⁰. Това се отнася не само за интернет предприятията, но и за всички други икономически сектори, които са възприели цифровите иновации, като например енергетиката, телекомуникациите, финансовите услуги и транспорта.

²⁸ Изявление на Европейския комитет по защита на данните от 27.8.2018 г., https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_statement_economic_concentration_en.pdf.

²⁹ Big data: Bringing competition policy to the digital era (Големи информационни масиви: извеждане на политиката в областта на конкуренцията в цифровата ера), DAF/COMP(2016)14, OECD, 2016.

³⁰ Вж. окончателния доклад на създадената от Комисията експертна група, озаглавен „Политика на конкуренция в ерата на цифровите технологии“, в който са набелязани предизвикателствата и са отправени редица препоръки.

59 Съгласно действащото законодателство на ЕС, Комисията може да прилага антитръстовите правила само *ex post*, т.е. след като възникне определен проблем в областта на конкуренцията (вж. точка **08**). Тогава може вече да е твърде късно за справяне с даден проблем в областта на конкуренцията, особено в цифровата икономика. Извън контрола върху концентрациите обаче Комисията в момента не разполага с инструменти, които биха ѝ позволили да се намесва *ex ante*, т.е. преди да възникне проблем в областта на конкуренцията. В това отношение Сметната палата отбелязва, че две държави членки вече са започнали инициативи, насочени към изменение на националните им законодателства.

60 През годините, които са били необходими на Комисията, за да достигне до решение, другите дружества, засегнати от нарушенията на правилата в областта на конкуренцията от страна на конкурентите им, може да са претърпели значително намаляване на оборота или даже да са били принудени да напуснат пазара. Законодателството на ЕС оправомощава Комисията да разпорежда временни мерки, преди да достигне до окончателно решение по същество по случая. Това може да ограничи щетите в подходящи случаи. От влизането в сила на Регламент № 1/2003 до 2019 г. обаче Комисията не е използвала този инструмент, защото той я задължава да докаже, че дружеството причинява „непоправимо увреждане на конкуренцията“³¹. Ето защо според Комисията съществува риск тези мерки да забавят още повече производствата, а преждевременните или неподходящи мерки могат още повече да навредят на конкуренцията. Комисията за пръв път използва този инструмент срещу едно дружество през октомври 2019 г.

61 Комисията развива възгледите си относно проблемите на конкуренцията с всеки следващ случай в съответствие с общите принципи за ефективна конкуренция и благосъстояние на потребителите (вж. точка **06**). За да подобри предсказуемостта на решенията си по правоприлагане, Комисията е публикувала сложен набор от насоки, известия, решения, регламенти за освобождаване и други съобщения (вж. [приложение II](#)).

62 Сметната палата констатира, че насоките и известията на Комисията дават добра представа за мнението на Комисията по определени въпроси в областта на конкуренцията. Комисията обаче все още не е актуализирала насоките или известията, така че да бъдат отчетени новите предизвикателства, макар че това би изяснило позицията ѝ, би предоставило по-добра информация за процеса на

³¹ Член 8 от Регламент (ЕО) № 1/2003.

вземане на решения и би подобрило предсказуемостта за дружествата. Например, известието на Комисията относно определянето на съответния пазар³² датира още от 1997 г., когато цифровият свят е на съвсем начален етап. В публикуваните от Комисията през 2009 г. Насоки за приоритетите в правоприлагането в областта на злоупотребата с практики на отстраняване на конкуренти, наложени от предприятия с господстващо положение³³, или в Регламента за групово освобождаване относно категориите вертикални споразумения и съгласувани практики също не се споменава никоя от характеристиките, специфични за цифровата ера³⁴.

63 Необходимостта от предоставяне на насоки, също и *ex ante*, преди да има създадена съдебна практика (вж. точка **61**), наскоро беше подчертана например в i) окончателния доклад на създадената от Комисията експертна група „Политика на конкуренция в ерата на цифровите технологии“ и в ii) „Съвместен меморандум на органите по конкуренция на Белгия, Нидерландия и Люксембург относно предизвикателствата, пред които са изправени органите по конкуренция в света на цифровите технологии“³⁵. Тези насоки биха помогнали на НОК и биха намалили риска от несигурност и непоследователност на решенията, когато те се сблъскат с нови казуси в областта на конкуренцията.

Комисията е налагала високи глоби, но не е установила със сигурност възпиращия им ефект

64 Комисията има значителна свобода на действие, когато решава дали да наложи глоба на дружествата за нарушаване на правилата в областта на конкуренцията. Тя решава и какъв да бъде размерът на глобите по случаите на нарушаване на антиръстовите правила, при условие че той не превишава

³² Известие на Комисията относно определянето на съответния пазар по смисъла на общностното право на конкуренция (ОВ С 372, 9.12.1997 г., стр. 5).

³³ Насоки за приоритетите на Комисията по прилагането на член 82 от Договора за ЕО в областта на злоупотребата с практики на отстраняване на конкуренти, наложени от предприятия с господстващо положение (ОВ С 45, 24.2.2009 г., стр. 7).

³⁴ Регламент (ЕС) № 330/2010 на Комисията от 20 април 2010 г. за прилагането на член 101, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ L 102, 23.4.2010 г., стр. 1). Действието на Регламента изтича на 31 май 2022 г.

³⁵ Меморандум от октомври 2019 г., <https://www.belgiancompetition.be/en/about-us/publications/joint-memorandum-belgian-dutch-and-luxembourg-competition-authorities>.

законоустановения таван от 10 % от годишния световен оборот на дружеството в годината, предшестваща решението на Комисията³⁶. Целта на глобите е да възпрат дружествата да участват в антиконкурентни практики.

65 Като алтернатива на забраната на антиконкурентно поведение и налагането на глоби Комисията може също така да вземе обвързващо „решение за поемане на ангажимент“. В тези случаи дружествата предлагат да поемат ангажименти, чиято цел е да преодолеят опасения относно конкуренцията, определени от Комисията, без обаче официално да се установява нарушение. Комисията може да наложи глоба, ако дружествата не изпълняват поетите ангажименти.

66 Глоби могат да се налагат и за да се гарантира спазването на процедурните правила, например когато дружествата не предоставят точна и пълна информация в производствата по контрол върху концентрациите и антитръстовите производства.

67 В периода от 2010 г. до 2019 г. Комисията е наложила глоби на обща стойност от 28,5 млрд. евро за нарушения на членове 101 и 102 от ДФЕС или на други правила по регламенти № 1/2003 и № 139/2004 (вж. *фигура 9*). В някои случаи глобите са били рекордно високи.

Фигура 9 — Глоби, наложени от Комисията в периода 2010—2019 г. (в млрд. евро)



Източник: Европейска комисия.

³⁶ Член 23, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1/2003.

68 В случаите на нарушаване на антиitrustовите правила Комисията определя равнището на глобите за всяко дружество, което е участвало в нарушение на правилата в областта на конкуренцията, като процент от продажбите, засегнати от антиконкурентната практика. Други критерии за окончателния размер на глобата са продължителността и степента на тежест на нарушението. Комисията може също така да вземе предвид утежняващи обстоятелства – например когато дружествата многократно извършват нарушения, смекчаващи обстоятелства – например ограничено участие в нарушението, или да намали глобите в случаите когато дружествата ѝ сътрудничат.

69 Въпреки че равнището на наложените от Комисията глоби е сред най-високите в света, техният размер сам по себе си не позволява да се направи заключение дали тези глоби са ефективно възпиращо средство. За да се достигне до информирано заключение, размерът трябва да се разглежда в контекста на оборота на засегнатите дружества, продължителността на нарушенията, вероятността за разкриване в случаите на тайни картели, евентуалните неправомерни печалби, които дружеството би могло да реализира вследствие на нарушението, и времето, което е изтекло между извършването на нарушението и решението на Комисията за налагане на глоба.

70 Що се отнася до неправомерните печалби, Сметната палата констатира, че нито Комисията, нито четирите НОК, които е посетила, са ги взели предвид при изчисляването на глобите. Това се дължи на признатите трудности при количественото оценяване на влиянието върху цените в отделните случаи и на значителните ресурси, които биха били необходими, за да се направи това.

71 Размерът на почти две трети от глобите, които Комисията е наложила в картелни производства от 2006 г. досега, е под 0,99 % от годишния световен оборот — много под тавана от 10 % от годишния световен оборот на дружеството (вж. точка 64). Наличието на таван само по себе си също може да ограничи възпиращия ефект в по-тежките случаи. Например Сметната палата установи, че още през 2014 г. Нидерландия е променила националното си законодателство, за да даде възможност на своите НОК при по-тежките случаи на картел да налагат глоба до 40 % от годишния световен оборот на дружествата.

72 Към момента на одита Комисията не беше извършила цялостна оценка на възпиращия ефект на налаганите от нея глоби. Освен това, макар ефективността на възпиращия ефект да се определя от тежестта на глобите и от вероятността от

откриване, методологията на Комисията за определяне на размера на глобите не е взела предвид вероятността от откриване.

Комисията си е сътрудничила тясно с националните органи по конкуренция, но има възможност за подобрение

73 Тъй като Регламент № 1/2003 дава правомощия на НОК да оценяват случаите на нарушаване на антитръстовите правила с транграничен елемент съгласно правилата на ЕС в областта на конкуренцията, те са провели над 85 % от антитръстовите разследвания в ЕС и са взели почти 90 % от решенията (вж. [приложение III](#)). Директива 2019/1, приета през януари 2019 г., има за цел да укрепи НОК, като им даде възможност да станат по-ефективни в прилагането на правилата на ЕС в областта на конкуренцията.

74 Въз основа на наличните документи и данни на Европейската мрежа по конкуренция, както и на интервюта със служители на четирите НОК, посетени в рамките на настоящия одит, Сметната палата провери дали Комисията и НОК са си сътрудничили ефективно по отношение на различни аспекти, които са от значение за правоприлагането в областта на конкуренцията.

75 В рамките на Европейската мрежа по конкуренция (вж. точка [12](#)) ГД „Конкуренция“ си е сътрудничила тясно с НОК в различни работни групи. Въпреки множеството контакти обаче ГД „Конкуренция“ и НОК не са координирали тясно своите секторни анализи и мониторинг на пазара. ГД „Конкуренция“ не е разполагала с ясна информация кои пазари са били обект на специален мониторинг от НОК и дали е имало припокриване или пропуски, вместо допълване с нейните собствени дейности по мониторинг. ГД „Конкуренция“ също така не е имала пълна представа за приоритетите на държавите членки по отношение на правоприлагането и не е положила усилия да координира своя процес на определяне на приоритетите с техния. Това отчасти се дължи на обстоятелството, че някои НОК не са били оправомощени да установяват приоритети, въпреки че Директива 2019/1 им позволява това занапред.

76 НОК трябва да информират Комисията при започване на „формално действие по разследването“, за да може случаят да бъде разпределен към орган по конкуренцията, който е в най-добра позиция да действа (вж. точка [12](#)). Комисията счита, че е в особено добра позиция да действа, ако антиконкурентните практики засягат конкуренцията в повече от три държави членки, свързани са тясно със законодателството на ЕС в други области на

политика или става дума за нови въпроси в областта на конкуренцията, които може да възникнат³⁷. На практика обаче всеки орган по конкуренцията е разследвал случаите, които е разкрил, и преразпределяне на случаи от НКО към Комисията се е случвало само по изключение. Дали даден случай на нарушаване на антитръстовите правила се разследва от Комисията или от НОК може да окаже значително влияние върху изхода на производствата, тъй като процедурните правила и правилата за определяне на глоби не са хармонизирани. Директива 2019/1 обаче въвежда общи минимални механизми за определяне на глоби.

77 Сметната палата констатира, че в един случай 11 НОК, а в друг случай четири НОК е трябвало да разглеждат сходни проблеми в областта на конкуренцията, засягащи едни и същи дружества, действащи на цифровите пазари. Съответните НОК не са могли да ги прехвърлят на Комисията, макар че тя е можела да реши въпроса по-ефективно и категорично (особено когато сходни случаи се разглеждат едновременно в няколко държави членки – решение в полза на дадено дружество в една държава членка може да послужи като прецедент за други). Разследването на такива случаи е било особено трудно за НОК на по-малките държави членки, които не са разполагали с ресурси и опит за разследване на тези пазари. В отговор на това, през 2016 г. Комисията е стартирала механизъм за ранно предупреждение, чрез който както НОК, така и Комисията могат взаимно да се информират за нови въпроси в областта на конкуренцията по всящити случаи. Този механизъм обаче все още не е широко използван от НОК за по-ранно докладване на потенциалните случаи.

Комисията представя само ограничена информация относно постигането на целите, като например благосъстоянието на потребителите

78 Оценяването на резултатите от дейността на Комисията при прилагането на правилата в областта на конкуренцията на вътрешния пазар повишава прозрачността и отчетността към Европейския парламент и други заинтересовани страни и им дава възможност да предоставят обратна информация. Това изисква ясно определяне на целите, които трябва да бъдат постигнати, и следва да доведе до установяване на възможностите за подобряване на вземането на решения в бъдеще.

³⁷ Известие относно сътрудничеството в рамките на Мрежата от органите по конкуренция, ОВ С 101, 27.4.2004 г., стр. 43.

79 Сметната палата провери дали Комисията:

- a) е установила рамка за оценяване на изпълнението на нейните дейности;
- б) е гарантирала прозрачност и отчетност спрямо заинтересованите страни чрез подходящо докладване на резултатите от своята дейност.

Оценяването от страна на Комисията на резултатите от нейните дейности по правоприлагане е било изправено пред предизвикателства

80 В момента няма международно признати стандарти за измерване на резултатите от изпълнението на органите по конкуренция. ГД „Конкуренция“ измерва изпълнението на дейностите си по правоприлагане, свързани с контрола върху концентрациите и антитръстовите правила, като част от общия подход на Комисията за оценка на резултатите от нейното изпълнение.

81 Оценката на резултатите от изпълнението в Комисията се извършва въз основа на конкретни, измерими, постижими, относими и определени със срок цели и включва задължителни показатели за измерване на приноса към общите цели на Комисията³⁸. Тази рамка обаче не е напълно подходяща за оценяване на резултатите от дейностите по правоприлагането на ГД „Конкуренция“.

- Тъй като прилагането на правилата в областта на конкуренцията зависи най-вече от фактори, които не са под контрола на Комисията (напр. уведомления за сливане, официални жалби и искания за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер), работната натовареност на ГД „Конкуренция“ може да варира значително през отделните години, както и броят на решенията. От самото начало това е затруднило ГД „Конкуренция“ да установи базови стойности, въз основа на които да може да измерва резултатите, да определи значими показатели и цели и да сравнява резултатите с течение на времето.
- Показателят, определен от Комисията за общата цел за „ефективно прилагане на антитръстовите правила с цел защита на благосъстоянието на потребителите“ (вж. [приложение IV](#)) и предназначен да допринесе за по-широката цел на Комисията за стимулиране на създаването на работни

³⁸ За списък с показателите за изпълнението на ГД „Конкуренция“ относно контрола върху концентрациите и антитръстовите правила вж. [приложение IV](#).

места, растежа и инвестициите, е брутният вътрешен продукт (БВП) на ЕС. Избирането за показател само на въздействието от дейностите на Комисията в областта на конкуренцията върху БВП е амбициозна задача. Комисията е провела експериментални симулации, за да оцени въздействието върху растежа на БВП на решения за картелите и концентрациите в периода 2012—2018 г., но към момента на завършване на настоящия одит резултатите все още не бяха официално публикувани. Освен това този показател не дава никаква информация за благосъстоянието на потребителите. Също така не е възможно да се каже със сигурност дали решението на Комисията да се намеси в един сектор на икономиката е довело до по-голямо въздействие върху растежа на БВП, отколкото ако тя се беше намесила в друг сектор. Тази информация обаче би била полезна за ефективното и ориентирано към постигането на резултати разпределяне на ресурсите на Комисията.

82 ГД „Конкуренция“ оценява равнището на очакваните преки ползи за потребителите от нейните решения за забрана на картели и концентрации. Този подход, разработен от ОИСП³⁹, дава само частична представа за въздействието от работата на Комисията, тъй като въпросът за благосъстоянието на потребителите е много по-сложен от това, което се вижда от този процес. Самата ГД „Конкуренция“ признава ограниченията на използвания от нея подход: по-специално трудността да бъдат количествено определени i) потенциалните икономии за потребителите в резултат на прилагането на антитръстовите правила (различни от тези за картелите), и ii) частично поради липсата на методология — динамичните ефекти от решенията на Комисията относно иновациите, качеството и производителността.

83 Няма налична информация относно постигането на други относими цели на правоприлагането от страна на Комисията, които произтичат или от ДФЕС, или от стратегическия план и които са били определени само твърде общо, като например „създаване на равнопоставени условия на конкуренция за дружествата на вътрешния пазар“, „правна сигурност“, „засилена пазарна интеграция“ или „осигуряване на справедлив дял от ползите от растежа за потребителите и дружествата“.

³⁹ Guide helping competition authorities assess the expected impact of their activities (Ръководство за подпомагане на органите по конкуренция при оценката на очакваното въздействие от техните дейности), ОИСП, април 2014 г.; <http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>

84 Освен това има съвсем малко малко информация за резултатите от дейността на НОК по прилагане на правилата на ЕС в областта на конкуренцията, тъй като липсва общ подход за тяхното оценяване. Следователно нито един отделен орган няма общ поглед върху въздействието на прилагането на правилата в областта на конкуренцията в ЕС.

85 Периодичните последващи анализи на решенията за правоприлагане са ключов инструмент за оценка на общата ефективност на работата на Комисията (вж. *фигура 10*). Например те позволяват да се направи оценка дали допусканията за развитието на пазара след намеса в операция по сливане са били правилни или дали забраната за дадена антиконкурентна практика на дружество с господстващо положение действително е довела до по-конкурентни пазарни структури и е донесла дългосрочни ползи за потребителите по отношение на цената, крайните продукти, качеството, избора или иновациите. Подобни оценки, включително извлечените поуки, могат да спомогнат за подобряване на бъдещото вземане на решения и за увеличаване на отчетността на Комисията⁴⁰. Сметната палата констатира, че нидерландският НОК е извършил последващи оценки в няколко избрани случая. За останалите три посетени от Сметната палата НОК тези дейности са били много ограничени или дори липсват.

⁴⁰ ОИСР, Наръчник за последваща оценка на решенията за правоприлагане на агенциите за защита на конкуренцията, 2016 г., <http://www.oecd.org/daf/competition/Ref-guide-expost-evaluation-2016web.pdf>.

Фигура 10 — Роля на последващата оценка в процеса на вземане на решения



© ОИСР, Наръчник за последваща оценка на решенията за правоприлагане на агенциите за защита на конкуренцията, 2016 г.

86 През одитирания период Комисията е извършила ограничен брой последващи оценки: относно ефектите от интервенциите в избрани енергийни и телекомуникационни пазари и една оценка на пазара на устройства с твърди дискове⁴¹. Случаите обаче не са били избрани като част от стратегически подход за извършване на оценки. Тъй като оценката не се е основавала на проверка на представителна извадка от набора от решения на Комисията, тя не е могла да осигури поуки, които да бъдат взети под внимание в бъдещата работа по случаите.

⁴¹ За повече подробности вж.

http://ec.europa.eu/competition/publications/reports_en.html.

Докладването на Комисията е било съсредоточено върху извършените дейности, а не върху въздействието

87 Всяка година Комисията докладва за своите дейности по политиката на конкуренцията пред Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите⁴². В рамките на отделна дейност, като част от докладването на общите резултати от Комисията, ГД „Конкуренция“ включва информация за ключовите резултати от своята работа в годишните си отчети за дейността⁴³.

88 И двата доклада представляват информативно, но неизчерпателно резюме на предприетите от Комисията дейности в областта на политиката по конкуренция. Те предоставят подробна информация за най-важните моменти в развитието на политиката, както и за важни приети решения за правоприлагане или започнати разследвания през предходната година. Те обаче не включват друга важна информация, като i) брой на антиръстовите разследвания, които са в ход в края на отчетната година, и ii) брой на натрупаните нерешени случаи на антиръстови производства. Те също така предоставят много малко информация за въздействието на решенията и съответно за постигането на общите цели на политиката, като например ефекта върху цените или върху качеството на продуктите или услугите.

89 Както е посочено по-горе (точка **73**), повечето решения за правоприлагане се вземат от НОК въз основа на правилата на ЕС в областта на конкуренцията. НОК обаче докладват за своите дейности по различни начини, тъй като между тях и Комисията няма договорени стандарти за представяне на дейностите или за описване на изпълнението им. В резултат на това заинтересованите страни нямат почти никаква информация за степента на това сътрудничество и доколко добре то е работило.

⁴² https://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html

⁴³ https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2018-competition_bg

90 Сметната палата също така отбеляза, че липсата на рамка за независими оценки на резултатите на органите по конкуренция в ЕС означава, че не се прави независима и редовна оценка доколко ефективно Комисията допринася за постигане на стратегическите цели за правоприлагане. През 2005 г. ОИСР извърши партньорска проверка в Комисията, като експертите извършиха оценка на начина, по който тя разглежда въпросите в областта на конкуренцията и регулаторните въпроси⁴⁴.

⁴⁴ Проучване на ОИСР по държави — Европейска комисия — Peer Review of Competition Law and Policy (Партньорска проверка на правото и политиката в областта на конкуренцията), <http://www.oecd.org/eu/35908641.pdf>

Заклучения и препоръки

91 Като цяло Комисията е използвала добре правомощията си за правоприлагане при производствата по контрол върху концентрациите и антитръстовите производства и с решенията си е преодоляла опасения относно конкуренцията. Капацитетът ѝ за мониторинг на пазарите и установяване на нови случаи на нарушение на антитръстовите правила обаче е бил ограничен. Увеличаването на количеството данни, които трябва да бъдат обработвани в рамките на производствата, появата на цифровите пазари и ограниченията в наличните инструменти за правоприлагане са създали предизвикателства пред капацитета на Комисията за правоприлагане и те все още не са напълно преодоляни. Освен това, въпреки като цяло тясното сътрудничество с НОК, съществува възможност за по-добра координация. За да обясни и демонстрира ползите за гражданите, в своите публични доклади Комисията е била съсредоточена повече върху извършените дейности, отколкото върху въздействието.

92 За да установи нарушения на антитръстовите правила, Комисията не само е реагирала на получени жалби или получена пазарна информация, но е действала и по собствена инициатива. Като се има обаче предвид значителният брой получени жалби и друга информация, обемът на наличните ресурси за собствено разкриване на случаи на нарушение на антитръстовите правила е бил сравнително ограничен. От 2015 г. насам броят на заведените по собствена инициатива нови случаи на нарушаване на антитръстовите правила намалява. Комисията не е показала, че има последователен подход за мониторинг на пазарите (точки [24—30](#)).

93 Комисията е въвела стимули за подаване на сигнали от външни лица (т.е. участници на пазара или потребители) за възможни нарушения на антитръстовите правила, но използването на най-важния инструмент („програмата за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер“) е намаляло от 2015 г. насам (точки [31—36](#)).

94 Предвид големия брой потенциални антитръстови случаи и липсата на достатъчно ресурси, Комисията подбира случаите, които може да разследва. Комисията прилага критерии за приоритизиране на случаите, но те не са ясно претеглени, така че да се гарантира подбор на случаите с най-висок риск за конкуренцията или благосъстоянието на потребителите на вътрешния пазар (точки [37—38](#)).

Препоръка 1 — Увеличаване на вероятността за разкриване на нарушения

За да се гарантира високо равнище на правоприлагане, необходимата първа стъпка е подходящо разкриване на нарушенията. Ето защо Комисията следва да премине към по-активен подход, като събира и обработва значимата за пазара информация по последователен и разходноефективен начин и подбира случаите въз основа на ясно претеглени критерии, например като използва точкова система за оценка.

Срок на изпълнение — до края на 2022 г.

95 Комисията е опростила контрола върху концентрациите за по-малко рисковите сделки (т.е. по-голямата част от сделките), като също така е установила възможност за допълнително рационализиране на производствата. Тя обаче все още не е предприела действия по този въпрос. Комисията е приключвала своите прегледи на сливанията в законоустановените срокове. Тъй като обаче е трябвало да се занимава с нарастващ брой концентрации на дружества и с все по-голям обем данни, които трябва да бъдат анализирани, тя невинаги е била в състояние да извърши проверка на точността на цялата предоставена информация, предвид липсата на ресурси и обема на информация, подлежаща на проверка. До момента Комисията не е разгледала подробно разходите и ползите от въвеждането на такси за вписване на сливанията като самостоятелен източник за финансиране на извършвания от нея контрол върху концентрациите (точки **40—46**).

96 Тъй като законодателството на ЕС определя европейското измерение на дадена сделка единствено чрез позоваване на годишния оборот на сливащите се страни, някои сделки от значение за вътрешния пазар са попаднали извън контрола на Комисията (точка **47**).

97 Обикновено антитръстовото законодателство се прилага едва след като възникне проблем в областта на конкуренцията. Въпреки че одитираните от Сметната палата антитръстови решения на Комисията са преодолели опасенията относно конкуренцията, продължителността на производствата на Комисията като цяло е била дълга. Големата продължителност на производствата може да окаже отрицателно въздействие върху ефективността на правоприлагането в областта на конкуренцията, особено на бързо разрастващите се цифрови пазари, където е необходима бърза реакция, за да се избегнат потенциални вреди. Отговорността за забавянията е била не само на Комисията, но и на

разследваните дружества. Въпреки че Комисията е положила значителни усилия да ускори производствата, както и да се справи с все по-големия обем информация и данни, тези усилия все още не са напълно успешни (точки [48—56](#)).

98 Съгласно действащите антитръстови правила, предварителна намеса не е разрешена, а условията, които се изискват, за да бъдат използвани временни мерки (т.е. разпореждане дружествата да преустановят предизвикващото съмнения поведение, докато случаят се разследва), затрудняват тяхното използване. Освен това, въпреки че появата на цифровите пазари е довела до нови предизвикателства пред конкуренцията, поради което традиционните разбирания за пазарите и ефективната конкуренция трябва да бъдат адаптирани, Комисията все още не е актуализирала своите насоки, известия или регламенти за групово освобождаване, за да обхване тези нови характеристики и да подобри правната сигурност за дружествата, както и да подпомогне процеса на вземане на решения от НОК (точки [57—63](#)).

99 И на последно място, ефективното правоприлагане зависи от възпиращия характер на налаганите глоби. Въпреки че абсолютният размер на глобите, налагани от Комисията, е сред най-високите в света, тя все още не е оценила възпиращия им ефект (точки [64—72](#)).

Препоръка 2 — Увеличаване на ефективността на правоприлагането в областта на конкуренцията

За да се справи ефективно с всички въпроси в областта на конкуренцията при контрола на концентрациите в ЕС и да реагира по-бързо на развитието на пазарите, по-специално на цифровите, Комисията следва да предприеме следните действия:

- а) Допълнително оптимизиране на процедурите при сливанията и системата за управление на случаите, с цел да бъдат обхванати всички сделки, които са от значение за вътрешния пазар, и извършване на подробен анализ на разходите и ползите от налагането на такси за вписване на сливанията.
- б) Укрепване на инструментите на Комисията за антитръстова намеса и актуализиране на известията и насоките, както и на регламентите за групово освобождаване след изтичането на тяхното действие, за да се вземат предвид новите пазарни реалности (най-вече тези, произтичащи от цифровите пазари).

- в) Извършване на проучване за възпиращия ефект на налаганите от Комисията глоби и съответно преразглеждане на нейната методология за определяне на глоби.

Срок на изпълнение — до средата на 2024 г. или след изтичането на действието на съответните регламенти за групово освобождаване за буква б)

100 В случаите, в които се прилагат правилата на ЕС в областта на конкуренцията, повечето от решенията се вземат от НОК. Между тях и Комисията е имало добро сътрудничество, но мониторингът на пазарите не е бил тясно координиран и Комисията не е била добре запозната с приоритетите на НОК в правоприлагането. Преразпределение на случаите се е случвало много рядко, а механизмът за ранно предупреждение, въведен през 2016 г. с цел взаимно информиране по въпроси, засягащи висящите случаи, все още не се използва широко от НОК и следователно не може да бъде използван за по-добро разпределение на случаите (точки [73—77](#)).

Препоръка 3 — По-добро използване на потенциала на Европейската мрежа по конкуренция

За да използва пълния потенциал на Европейската мрежа по конкуренция, Комисията следва да координира по-добре с националните органи по конкуренция мониторинга на пазарите и да засили споделянето на информация с Европейската мрежа по конкуренция относно приоритетите, с цел по-голяма прозрачност и търсене на допълняемост, и да насърчава i) по-доброто използване на механизма си за ранно предупреждение, както и ii) разпределение на случаите (по-специално в сложните цифрови пазари), по такъв начин, че да се избегне разглеждането на сходно поведение от едно и също дружество от няколко органа по конкуренция.

Срок на изпълнение — 2022 г.

101 В законодателството на ЕС са определени само общите цели на политиката в областта на конкуренцията в ЕС. ГД „Конкуренция“ трябва да измерва резултатите от дейностите си по правоприлагане в съответствие с цялостния подход на Комисията за оценка на нейните резултати. Независимо от това, естеството на правоприлагането в областта на конкуренцията и липсата на подходящи данни са затруднили ГД „Конкуренция“ да установи базови стойности, въз основа на които да измерва резултатите от дейността си, да определи значими показатели и цели и да сравнява резултатите във времето (точки [78—84](#)).

102 Комисията не е извършвала редовно последващи оценки на ефективността на своите решения, въпреки че това е щяло да спомогне за подобряване на вземането на решения в бъдеще и за по-добро разпределение на ресурсите (точки **85—86**).

103 Комисията отчита резултатите от своята дейност по правоприлагане в годишния си доклад за политиката в областта на конкуренцията и отделно в годишния отчет за дейността на ГД „Конкуренция“. И двата доклада обаче се съсредоточават върху извършените дейности, а не върху въздействието, но дори и за тези дейности липсва важна информация (например продължаващи разследвания в края на отчетната година, обем натрупани нерешени случаи и т.н.). И на последно място, липсват редовни независими оценки на резултатите от дейността на органите по конкуренция в ЕС, като например партньорски проверки (точки **87—90**).

Препоръка 4 — Подобряване на докладването на резултатите от изпълнението

За да се увеличи прозрачността и отчетността пред Европейския парламент и гражданите, Комисията следва:

- а) редовно да извършва последващи оценки на резултатите от своите решения за правоприлагане, включително на тяхното въздействие;
- б) заедно с националните органи по конкуренция да разработи подход за редовни независими оценки на постигането на стратегическите цели за правоприлагане, например под формата на партньорски проверки.

Срок на изпълнение — 2023 г. за буква а) и 2024 г. за буква б)

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител
Alex Brenninkmeijer — член на Сметната палата, в Люксембург на 6 октомври
2020 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложения

Приложение I — Законоустановени цели на правоприлагането в областта на конкуренцията в ЕС

Член 101 от ДФЕС	Член 102 от ДФЕС	Регламент за сливанията
Забрана на споразумения между дружествата, които могат да предотвратят, ограничат или нарушат конкуренцията като цяло	<p>Защита на структурата на пазарите и по този начин на конкуренцията като такава</p> <p>Предотвратяване на злоупотреби от страна на дружествата с тяхното господстващо положение, като налагат нелоялни цени или други условия за търговия или като ограничават производството, пазарите или технологичното развитие във вреда на потребителите</p>	Следене за това концентрациите да бъдат съвместими с вътрешния пазар от гледна точка на нуждата от поддържане и развиване на ефективна конкуренция
Постигане на интегриран вътрешен пазар в ЕС		

Приложение II — Основни препратки към правилата на ЕС в областта на конкуренцията

Антитръстови правила (членове 101—102 от ДФЕС)	Картели (член 101 от ДФЕС)	Контрол върху концентрациите
(Регламент (ЕС) № 1/2003 на Съвета)		(Регламент (ЕС) № 139/2004 на Съвета)
Регламент (ЕО) № 773/2004 на Комисията.		Регламент (ЕО) № 802/2004 на Комисията.
Известие относно определянето на съответния пазар		
Известие относно споразумения с незначителен ефект, които не ограничават съществено конкуренцията (известие de minimis)		Насоки относно оценката на хоризонталните сливания
Регламент (ЕС) № 1217/2010 на Комисията относно някои категории споразумения за изследвания и разработки	Известие на Комисията относно воденето на производства за постигане на споразумение	Насоки за оценяването на нехоризонтални сливания
Регламент (ЕС) № 1218/2010 на Комисията относно някои категории споразумения за специализация	Регламент (ЕО) № 622/2008 на Комисията относно провеждането на процедури за постигане на споразумение	Известие на Комисията относно приемливите средства за защита
Насоки относно споразуменията за хоризонтално сътрудничество		Известие на Комисията относно ограниченията
Регламент (ЕС) № 330/2010 на Комисията относно категориите вертикални споразумения	Известие на Комисията относно освобождаване от глоби и намаляване на техния размер по делата за картели (Известие относно освобождаване от глоби и намаляване на техния размер)	Известие на Комисията относно опростена процедура за разглеждане на някои концентрации
Насоки относно вертикалните ограничения		Известие на Комисията относно препащане на случаи във връзка с концентрации
Регламент (ЕС) № 316/2014 на Комисията относно някои категории споразумения за трансфер на технологии		
Насоки за споразумения за трансфер на технологии		
Известие: Насоки относно понятието за засягане на търговията		
Известие: Насоки за прилагане на член 81, параграф 3 от Договора		
Насоки за приоритетите на Комисията по прилагането на член 82 от Договора		
Насоки относно метода за определяне на глобите		
Информационна бележка относно невъзможност за плащане		
Съобщение относно количественото определяне на вредата при искове за обезщетения		
Известие относно сътрудничеството в рамките на мрежата от органите по конкуренция		
Известие относно сътрудничеството между Комисията и съдилищата на държавите — членки на Европейския съюз		
Директива 2014/104/ЕС относно искове за обезщетение за вреди по националното право за нарушения на разпоредбите на правото в областта на конкуренцията		
Директива (ЕС) 2019/1 за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар („ЕМК плюс“)		
Известие относно правилата за достъп до преписката на Комисията		
Решение относно функцията и мандата на служителя по изслушването в някои производства по конкуренция		

Приложение III — Разследвания и проекти на решения, за които е подадено уведомление чрез Европейската мрежа по конкуренция в периода 2010—2019 г.

Държава членка	Разследвания	в %	Проекти на решения	в %
Белгия	40	2,6 %	15	1,7 %
България	13	0,8 %	4	0,4 %
Чешка република	28	1,8 %	14	1,6 %
Дания	33	2,1 %	35	3,9 %
Германия	117	7,6 %	77	8,5 %
Ирландия	13	0,8 %	1	0,1 %
Гърция	38	2,5 %	32	3,5 %
Испания	112	7,3 %	100	11,1 %
Естония	3	0,2 %	1	0,1 %
Франция	120	7,8 %	100	11,1 %
Хърватия	9	0,6 %	2	0,2 %
Италия	124	8,1 %	117	13,0 %
Кипър	28	1,8 %	10	1,1 %
Латвия	14	0,9 %	2	0,2 %
Литва	21	1,4 %	12	1,3 %
Люксембург	28	1,8 %	7	0,8 %
Унгария	66	4,3 %	32	3,5 %
Малта	7	0,5 %	3	0,3 %
Нидерландия	51	3,3 %	25	2,8 %
Австрия	105	6,8 %	35	3,9 %
Полша	21	1,4 %	8	0,9 %
Португалия	69	4,5 %	26	2,9 %
Румъния	65	4,2 %	54	6,0 %
Словакия	32	2,1 %	20	2,2 %
Словения	21	1,4 %	19	2,1 %
Швеция	52	3,4 %	12	1,3 %
Финландия	23	1,5 %	11	1,2 %
Обединено кралство	69	4,5 %	33	3,7 %
Общо	1 322	86,1 %	807	89,5 %
Европейска комисия	213	13,9 %	95	10,5 %
Общ сбор	1 535	100 %	902	100 %

Приложение IV — Показатели за изпълнението на ГД „Конкуренция“ за производствата по контрол върху концентрациите и антитръстовите производства

№	Значима обща цел	Показател за резултати	Обосновка	Източник на данните
1	Ефективно прилагане на антитръстовите правила с цел защита на благосъстоянието на потребителите	Растеж на БВП	Увеличаване на БВП чрез намеса на правоприлагащи органи	Евростат
Специфични цели във връзка с антитръстовите правила (включително картели)				
1	Ефективно прилагане на антитръстовите правила с цел защита на благосъстоянието на потребителите	Оценка на ползите за клиентите, произтичащи от решенията на Комисията за забрана на картели	Количествен показател за гарантиране на положително въздействие от правоприлагането в областта на конкуренцията върху благосъстоянието на потребителите	Изчисления на ГД „Конкуренция“
		Възпиращ ефект от глобите на Комисията	Качествен показател за измерване на впечатленията на заинтересованите страни относно възпиращия ефект на нашите глоби при нарушенията на антитръстовите правила и картелите	Проучване сред заинтересованите страни
2	А. Ефективно и последователно прилагане на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията от националните органи по конкуренция	Брой случаи, за които е подаден сигнал до Европейската мрежа по конкуренция (ЕМК)	Показател за нивото на активност на ЕМК за гарантиране на последователно прилагане на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията	Система за управление на случаите в ЕМК
		Брой предвидени решения за правоприлагане и консултации по сходни случаи в Европейската мрежа по конкуренция (ЕМК)		
	Б. Ефективно и последователно прилагане на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията от националните съдилища	Степен на съответствие на националните решения с отговорите на Комисията на искания за становища (член 15, параграф 1 от Регламент 1/2003)	Референтен показател за съгласуваност на дейностите на съдилищата и на Комисията с цел гарантиране на последователно прилагане от страна на частноправните субекти на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията	Статистически данни на ГД „Конкуренция“ въз основа на предадените национални решения
Степен на съответствие на националните решения с кратките изложения на Комисията в качеството на amicus curiae (член 15, параграф 3 от Регламент 1/2003)				
		Брой държави членки, които прилагат изцяло директивата, гарантираща правото на пострадалите от нарушения на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията да получат обезщетение чрез националните съдилища	Референтен показател за гарантиране на равни възможности за получаване на обезщетение за нарушения на законодателството в областта на конкуренцията във всички държави членки	Статистически данни на ГД „Конкуренция“ въз основа на оценка
Специфични цели във връзка с контрола върху концентрациите				
4	Улесняване на гладкото реструктуриране на пазара чрез рационализирана оценка на концентрациите, които не нанасят вреди	Процент на решенията относно концентрациите, приети по опростена процедура	Количествен показател, демонстриращ по-ниска регулаторна тежест, улесняваща гладкото реструктуриране на пазара	Изчисления на ГД „Конкуренция“
5	Предотвратяване на антиконкурентни ефекти на концентрациите с цел защита на благосъстоянието на потребителите	Оценка на ползите за клиентите в резултат на намесата при сливанията (преди 2017 г. само ползите от намесата при хоризонтални сливания)	Количествен показател за гарантиране на положително въздействие от правоприлагането в областта на конкуренцията върху благосъстоянието на потребителите	

№	Значима обща цел	Показател за резултати	Обосновка	Източник на данните
Специфични цели във връзка както с антиръстовите правила, така и с контрола върху концентрациите				
3 и 6	Поддържане на правните инструменти на ЕС в областта на конкуренцията в съответствие с пазарните реалности и съвременното икономическо и правно мислене	Консултиране със заинтересованите страни относно новите правила	Референтен показател за ключови параметри за качество във връзка с работата на ГД „Конкуренция“	Стандартно проучване на качеството, извършено от Евробарометър Проучване на ГД „Конкуренция“ сред заинтересованите страни
15	Насърчаване на международно сътрудничество и сближаване в областта на политиката по конкуренцията и по-голяма прозрачност и основни норми относно контрола на субсидиите в международен план	Насърчаване на култура на конкуренция и сближаване на политиката на международно равнище		
16	Гарантиране на най-високи стандарти в прилагането на политиката в областта на конкуренцията	Правна обосновааност на решенията на Комисията по случаите в областта на конкуренцията Качество на икономическия анализ Познания за пазара Въздействие върху пазарите Навременност на решенията Своевременно информиране		

Акроними и съкращения

БВП: Брутен вътрешен продукт

ГД СОМР: Генерална дирекция „Конкуренция“ на Европейската комисия

ДФЕС: Договор за функционирането на Европейския съюз.

ЕМК: Европейска мрежа по конкуренция (мрежа на Комисията и националните органи по конкуренция на държавите членки)

НОК: Национален орган по конкуренция

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

Речник на термините

Антитръстови правила: Област от законодателството и политиката в областта на конкуренцията за борба с антиконкурентните практики (напр. картели) и злоупотребите с господстващо положение на пазара.

Брутен вътрешен продукт Стандартна мярка за благосъстоянието на една държава: паричната стойност на всички стоки и услуги, произведени в икономиката през конкретен период.

Временни мерки: Мерки, които позволяват на Комисията да разпорежи на дадено дружество да прекрати поведение, което според нея на пръв поглед е незаконно.

Картел: Група от производители или доставчици, която предприема координирани действия, за да поддържа пазарните цени на определено равнище или за да ограничи конкуренцията по други начини, например чрез ограничаване на производството или чрез споделяне на пазари или клиенти.

Конкуренция: Ситуация на даден пазар, при която множество независими доставчици на стоки или услуги се борят да привлекат клиенти.

Освобождаване от глоби или намаляване на техния размер: Принципът, според който глобите, наложени на дружествата в един картел, може да бъдат отменени или намалени при определени условия, ако дружествата сътрудничат на антитръстовите органи при разследването им.

Потребител: Краен ползвател на стока или услуга или косвен ползвател, като например производител или търговец на дребно.

Правни средства за защита: Средствата, чрез които се разрешава проблем, свързан със сливане или антиконкурентна практика.

Предприятие: Всеки субект, като например дружество, който предоставя стоки или услуги на даден пазар.

Регламенти за групово освобождаване: Регламенти на ЕС, разрешаващи определени видове ограничителни споразумения, които иначе са забранени. Регламентите за групово освобождаване имат ограничен срок на действие и Комисията ги преразглежда на редовни интервали.

Сливане: Съвързване на дружества чрез придобиване на едното от другото или създаване на нов субект с краен резултат концентриране на пазара.

Частен иск за обезщетение за вреди: Предприемане на правни действия от физически лица и дружества за вреди, произтичащи от нарушаването на правилата в областта на конкуренцията.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„КОНТРОЛ ВЪРХУ КОНЦЕНТРАЦИИТЕ В ЕС И АНТИТРЪСТОВИ ПРОИЗВОДСТВА НА КОМИСИЯТА: НАДЗОРЪТ ВЪРХУ ПАЗАРА ТРЯБВА ДА СЕ ЗАСИЛИ“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

Общ отговор на Комисията по точки I—XI.

Правилата на ЕС в областта на конкуренцията продължават да бъдат също толкова актуални и днес, колкото и при създаването им в Договора преди повече от 60 години. Разпоредбите, с които се определят правомощията и отговорностите на Европейската комисия в сферата на политиката на ЕС в областта на конкуренцията, останаха изключително стабилни, докато икономическата и политическата обстановка неведнъж претърпя значителни промени.

През десетилетията Комисията развиваше и прилагаше правото на ЕС в областта на конкуренцията, за да отразява пазарните условия под зоркото око на съдилищата на ЕС и промените в съдебната практика. Тя редовно адаптира правилата и процедурите в областта на конкуренцията с цел те да съответстват на пазарните тенденции и съвременната икономическа и правна мисъл.

Комисията и националните органи по конкуренция (НОК) разполагат със споделена компетентност да прилагат пряко правилата на ЕС в областта на конкуренцията (членове 101—109 от ДФЕС), за да подобрят функционирането на пазарите на ЕС, като гарантират, че всички дружества се конкурират равноправно и справедливо въз основа на своите качества. Целта на правилата в областта на конкуренцията е да се спомогне за установяването и правилното функциониране на вътрешния пазар. Комисията опазва конкурентните пазарни структури в областта на контрола върху концентрациите, като предотвратява увреждането на конкуренцията от големите концентрации. Това носи ползи за потребителите, предприятията и европейската икономика като цяло. В рамките на Комисията основната отговорност за упражняването на тези преки правомощия в областта на правоприлагането е поверена на комисаря по въпросите на конкуренцията и генерална дирекция „Конкуренция“.

Както контролът върху антитръста, така и контролът върху концентрациите предполагат работата на Комисията да бъде обект на законови задължения. Въпреки ограничените ресурсите тези законови задължения трябва да се спазват преди всичко, правоприлагането трябва да се извършва по справедлив начин въз основа на факти, доказателства и задълбочен анализ при зачитане на правото на справедлив процес. Трябва да се подчертае, че съдилищата на ЕС разполагат с неограничена компетентност да преглеждат решенията за правоприлагане на Комисията, по които са сезирани от страните по тях, по отношение на съществуването на спора, процедурата и когато е приложимо, размера на наложената глоба.

Комисията отбелязва, че разполага с различни източници за установяване на нарушенията на правилата в областта на конкуренцията: например официални жалби, искания за имунитет и освобождаване от санкции или намаляване на техния размер, срещи със заинтересовани страни, инструмент за подаване на сигнали за нередности, сътрудничество в рамките на Комисията, с НОК и други национални регулатори и органи, проучвания на пазара, специализирана и обща преса и други публично достъпни източници и бази данни. Проактивният мониторинг на пазара е неразделна част от работата на Комисията по разкриването, като капацитетът за това се развива непрекъснато.

По отношение на потенциалните нарушения, за които е сезирана, поради ограничените си ресурси Комисията не е в състояние да разглежда всички потенциални нарушения на антитръстовите правила на ЕС, като всяко предложено ново разследване подлежи на подробна вътрешна оценка на приоритетите в няколко фази. С определянето на приоритетите се прилагат количествени и качествени критерии (включително потенциалното увреждане за пазара и потребителите, вероятността за възникване на прецедент и т.н.) и се осигурява добра основа за определяне на приоритетите на Комисията, а именно кои случаи да се разглеждат. Комисията поддържа особена прозрачност при публикуването на образуването на антитръстови производства и предоставя достатъчно подробности, за да позволи на медиите и широката общественост да се запознаят с обосновката за конкретно разследване. Що се отнася до провеждането на антитръстови разследвания, Комисията подчертава, че качеството, уместността и бързината на разследванията са важни параметри при прилагането на правилата в областта на конкуренцията. Разследванията следва да са бързи, особено предвид скоростта, с която се развиват икономиките и обществата. Разследванията обаче стават и все по-сложни. Скоростта е съществено допълнение към качеството и уместността, но не може да бъде техен заместител или да бъде за сметка на качеството или уместността. Въпреки това Комисията постоянно търси начини да направи своите производства по-ефективни. Осигуряване на качеството на решенията на Комисията и пълно зачитане на правото на защита са от съществено значение в един Съюз, който се основава на и се ръководи от върховенството на закона.

Комисията също така преразглежда рамката на своята политика в областта на различните регламенти, известия и насоки и разполага със значителна текуща програма за преглед на политиките в областта на антитръста, за да гарантира, че с новите и актуализирани правила се отразяват пазарните условия, и по-специално въздействието на цифровизацията. В текущите прегледи се включва и основна оценка в областта на контрола върху концентрациите, която разглежда въпросите за потенциала за опростяване и въпросите за компетентността, чийто резултат не може да бъде предопределен. Прегледите на политиките са обширен процес, който включва обществени консултации, анализи и оценки на въздействието в съответствие с програмата на Комисията за по-добро регулиране и може да продължи няколко години.

Комисията подчертава очевидния ефект от споделеното прилагане на антитръстовото законодателство на ЕС от страна на Комисията и националните органи по конкуренция (НОК). Комисията организира и направлява голям брой срещи с НОК по политически въпроси и казуси с цел увеличаване на съвместния експертен опит и гарантиране на приемане на общи решения. Регламент 1/2003 обаче не предоставя на Комисията никаква роля или правомощия да координира мониторинга на пазара или приоритетите по отношение на правоприлагането в рамките на Европейската мрежа по конкуренция (ECN).

Комисията също така е активен участник и помощник в работата на ОИСП и Международната мрежа по конкуренция (ICN) с цел подобряване на измерването на постигнатите резултати и ефективността на агенциите сред органите по конкуренция в световен мащаб. Комисията е съгласна с ЕСП, че по-големите инвестиции в последващата оценка е от полза за бъдещото правоприлагане от страна на Комисията, но също така се изисква наличието на достатъчно ресурси (както човешки, така и технически) за тази функция. Комисията е съгласна с ЕСП, че органите по конкуренция се нуждаят от достатъчно ресурси (както човешки, така и технически), за да действат като ефективни правоприлагащи органи.

Комисията приема препоръка 2, буква б), препоръка 2, буква в), препоръка 3 и препоръка 4, буква а), приема отчасти препоръка 1 и препоръка 2, буква а) и не приема препоръка 4, буква б).

ВЪВЕДЕНИЕ

06. Комисията се позовава на Протокол № 26 към ДФЕС и съдебната практика на Съда (Дело C-501/06 GlaxoSmithKline, точки 61—63) и посочва, че благосъстоянието на

потребителите не е отделен, самостоятелен стандарт, на който трябва да отговарят правоприлагащите действия съгласно правилата в областта на конкуренцията.

08. Комисията отбелязва, че от 2016 г. насам броят на разгледаните случаи на концентрации е по-близо до 400 на година, отколкото до 300 (или дори над 400, както през 2018 г.).

Каре 1

Правомощия на националните органи по конкуренция в държавите членки

Комисията отбелязва, че с Директива 2019/1¹ се въведоха общи минимални правомощия за националните органи по конкуренция (НОК), както и правила, с които се гарантира, че всички НОК могат да налагат възпиращи глоби. Освен това с нея се въведе почти изцяло хармонизирана процедура за искания за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Известни ограничения в капацитета на Комисията за мониторинг на пазара, за разкриване и за разследване

24. Комисията подчертава, че проактивният мониторинг на пазара е неразделна част от нейната работата по разкриване и че тя непрекъснато развива тази способност, като разчита на комбинация от различни източници. Това включва например подготвителни проучвания, секторни проучвания, служебни разследвания и инструмент за подаване на сигнали за нередности. Методът за установяване на нарушения непременно се различава между отделните сектори; в някои сектори официалните жалби са нормата, докато в други сектори разчитат повече на неофициални контакти и специфични за отделните сектори източници на информация. Комисията разчита на инструментите и източниците, които според нея имат най-голям шанс за генериране на улики и разкриване на евентуални нарушения, като постига баланс между разходите за по-нататъшни дейности за мониторинг на пазара и потенциалните ползи от такива дейности.

Според Комисията нейните процедури и практики осигуряват добра основа за продължаване на усилията ѝ за гарантиране на проактивно разкриване на нарушения на конкуренцията при наличието на достатъчно ресурси.

Ограничените ресурси засягат капацитета за разкриване на Комисията

29. Секторните проучвания са само един (най-ресурсоемкият) от многото инструменти, които се използват за провеждане на скрининг за целите на мониторинга/разкриването. Комисията посочва, че ГД „Конкуренция“ винаги е разполагала (и разполага) с квалифициран и способен персонал за изпълнението на задачите си, но се съгласява, че допълнителните ресурси са от ключово значение за създаването на условия за допълнително разкриване и правоприлагане.

30. Комисията отбелязва, че годишният брой на новорегистрираните случаи, по които се е самосезирала, варира значително и трябва да се разглежда както по отношение на текущите случаи, така и по отношение на броя на новите жалби, които се разследват (след пик на новите

¹ Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар (Текст от значение за ЕИП.) PE/42/2018/REV/1, ОВ L 11, 14.1.2019 г., стр. 3—33.

случаи акцентът е естествено е и върху напредъка по тези разследвания). Показател за ефективността от самосезирането на Комисията е, че тези случаи съставляват явното мнозинство от всички антитръстови решения, които не са свързани с картели.

Подходът за подреждане на случаите по приоритет не е бил оптимален

38. Всяко ново разследване подлежи на подробна вътрешна оценка на приоритетите в няколко стъпки, която е базирана на добре установени критерии. Въпросите, които трябва да бъдат оценени, съдържат индикации за потенциално увреждане на пазара и потребителите, както и въпроси като вероятността за възникване на прецедент и дали конкурентното право е най-ефективният отговор — и ако да, то дали на равнище ЕС или на национално равнище. По същия начин правоприлагането в приоритетните области, както е посочено в годишния план за управление на Комисията, трябва да се съгласува с необходимостта от правоприлагане в широк кръг от сектори. Това са въпроси, които не могат да бъдат числено балансирани, но за които настоящите правила и процедура за определяне на приоритетите дават солидна основа.

44. Комисията разчита на различни набори от данни и информация за извършването на своята оценка на концентрациите извън информацията, предоставена от страните, уведомяващи за сливане. Като разчита на тези различни източници на доказателства, Комисията е в състояние да извърши своя собствена оценка (включително при необходимост реконструктивни пазарни модели, когато съществува риск данните, предоставени от „уведомяващата страна“, да са непълни или неточни) и да осъществи кръстосана проверка, с която да удостовери предоставената информация и твърденията, направени от уведомяващата страна (и когато е уместно, да покаже, че те не са били подкрепени от доказателства).

Също така в Регламента за сливанията се предвижда възможността за налагане на глоби, когато дружествата предоставят невярна, подвеждаща или непълна информация, от която Комисията се е възползвала наскоро по два случая (Facebook/WhatsApp и GE/LM Wind).

Комисията посочва, че има вероятност трети страни, които имат важни коментари по предложената сделка, да отговорят навреме или да поискат удължаване на крайния срок за отговор. Често се разрешава удължаване на срока.

45. Комисията отбелязва, че в контекста на мерките, приети по време на пандемията от COVID-19, тя реши временно да разреши на предприятията да подават по електронен път заявления за сливане.

46. Второ тире — Комисията отбелязва, че в параграф 5, буква а) от опростеното уведомление са предвидени две категории случаи: i) съвместни предприятия, които не осъществяват дейност в рамките на ЕИП (съвместни предприятия извън ЕИП) и ii) съвместни предприятия с малка дейност в рамките на ЕИП (генериращи по-малко от 100 милиона оборот в ЕИП).

47. От 2016 г. насам продължава текущата оценка на Комисията на избрани аспекти на контрола върху концентрациите в ЕС, включително наред с други теми ефективността на праговете, основани на оборота, за обхващане в достатъчна степен на съответните сделки съгласно Регламента за сливанията на ЕС.

Целта на оценката е да се прецени по-специално дали понастоящем съществува пропуск в правоприлагането (и ако да, то колко голям) в резултат на оформлението на Регламента за сливанията или дали съществуващите инструменти (например системата за препращане) позволяват да се обхванат и прегледат в достатъчна степен съответните сделки дори ако те не са обхванати от праговете, основани на оборота, от Регламента за сливанията.

Антитръстовите решения на Комисията са преодолели опасенията относно конкуренцията, но производствата все още са с голяма продължителност

52. Комисията посочва, че съдилищата на ЕС разполагат с пълна компетентност да преглеждат решенията за правоприлагане на Комисията, по които са сезирани от страните по тях, по отношение на съществуването на спора, процедурата и когато е приложимо, разполагат с неограничена компетентност по отношение на размера на наложената глоба.

58. Комисията посочва, че при определянето на антитръстовите нарушения на предприятията в областта на цифровата икономика Комисията не е длъжна да определя вредата за потребителите в съответствие с приложимия правен стандарт.

59. Комисията отбелязва, че част от обосновката на оценката на въздействието за евентуален нов инструмент за конкуренцията, която стартира на 2 юни 2020 г.,² е да се обърне внимание на структурните рискове за конкуренцията, които може да изискват ранна намеса, за да се предотврати създаването на мощни пазарни участници с утвърдени пазарни позиции и/или господстващо положение. Такива сценарии не могат да бъдат разглеждани съгласно настоящите правила в областта на конкуренцията, но биха могли да бъдат преодоляни чрез нов инструмент за проучване на пазара, който би позволил на Комисията да отстрани всеки неблагоприятен ефект върху конкуренцията, произтичащ от такива структурни проблеми на конкуренцията.

60. Комисията пояснява, че след успешното приемане на решение за временни мерки през 2019 г., тя е готова да продължи да прилага временните мерки в съответните случаи.

62. Комисията действа проактивно за преодоляването на новите предизвикателства, породени от развитието на цифровите пазари. През 2019 г. тя организира конференция, озаглавена „*Формиране на политиката в областта на конкуренцията в ерата на цифровизацията*“, с участието на голям брой заинтересовани страни и академичните среди, както и публикува доклад на трима външни съветници на комисаря по въпросите на конкуренцията³.

В периода между 2018 г. и 2020 г. Комисията стартира обширна програма за оценка и преглед на политиката, която включва редица регламенти, насоки и известия в областта на антитръста и сливанията, за да гарантира, че правилата отразяват днешната бизнес реалност, и по-специално въздействието на цифровизацията⁴. Прегледите се извършват съгласно принципите на Комисията за по-добро регулиране и в съответствие с писмото за определяне на ресора на изпълнителния заместник-председател Вестегер⁵ и работната програма на Комисията⁶.

Това е приобщаващ процес, включващ обществени консултации, който може да продължи няколко години. Например Регламентът за групово освобождаване на вертикални

² Вж. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12416-New-competition-tool>

³ Вж. https://ec.europa.eu/competition/scp19/conference_en.html

⁴ Това включва наред с другото известието на Комисията относно определянето на пазара както за антитръстовите случаи, така и за случаите, свързани със сливания, в различни отрасли; Регламента за групово освобождаване на вертикални споразумения на Комисията и съпътстващите вертикални насоки, Регламента за групово освобождаване за изследвания и разработки и Регламента за групово освобождаване за специализация (наричани заедно НВЕР) и съпътстващите хоризонтални насоки; Регламента за групово освобождаване за моторни превозни средства, новия инструмент за конкуренцията, оценката на процедурните аспекти и аспектите, свързани с компетентността, на контрола върху концентрациите в ЕС, Бялата книга за чуждестранните субсидии.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-margrethe-vestager_2019_en.pdf.

⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_bg.

споразумения⁷ и насоките и Регламентът за групово освобождаване на хоризонтални споразумения⁸ и насоките са в процес на преглед с оглед изтичането на срока им през 2022 г. Известието относно определянето на съответния пазар също е в процес на преглед. График на процедурните стъпки на различните прегледи е публикуван на уебсайта на ГД „Конкуренция“, за да се осигури прозрачност за обществеността⁹.

Комисията е налагала високи глоби, но не е установила със сигурност възпиращия им ефект

64. Комисията отбелязва, че макар и да разполага с определена свобода на преценка при определянето на глобата за нарушаване на правилата в областта на конкуренцията, тя трябва да спазва съдебната практика на съдилищата на ЕС и е обвързана от своите насоки за глобите.

70. Опитът, придобит от малкото НОК, които разполагаха с правила, задължаващи ги да определят количествено незаконните печалби за целите на налагането на глоби, разкри, че тази задача води със себе си огромни практически трудности, включително трудността да се определи хипотетична „конкурентна цена“, спрямо която да се сравни точно надценката. Ако приемем, че въобще е възможно това да се направи точно, изчисляването на неправомерните печалби за целите на налагането на глоби не само би изисквало значителни ресурси (както е признато от ЕСП), но и вероятно ще удължи значително множество разследвания и ще увеличи броя и сложността на обжалванията. Това, от своя страна, би повлияло на способността на Комисията да разглежда по-голям брой случаи в даден момент от времето, което би довело до намаляване на възпиращия ефект. Освен това моделът на много продължителни разследвания може сам по себе си да повлияе неблагоприятно на възпиращия ефект.

72. Що се отнася до цялостната оценка на възпиращия ефект на нейните глоби, Комисията подчертава, че тя наистина не е извършила цялостна оценка, но вече е прегледала алтернативните подходи, предложени в литературата, за да оцени възпиращия ефект на политиките за правоприлагане в областта на картелите и сливанията.

Комисията си е сътрудничила тясно с националните органи по конкуренция, но има възможност за подобрене

75. Комисията подчертава, че Регламент 1/2003 не ѝ дава никакви правомощия да координира мониторинга на пазара или приоритетите в областта на правоприлагането в рамките на ECN. Освен това, както е признато в този доклад, в момента не всички НОК разполагат с правомощия да определят приоритетите между случаите. Това правомощие ще се предостави при изпълнението на Директива 2019/1, което е предвидено за февруари 2021 г. Въпреки това дори след изпълнението на Директива 2019/1 всяка такава координация ще зависи от съгласието на НОК за подобна координация. Повечето НОК се влияят от специфични проблеми в националния контекст, когато определят своите приоритети, като националните приоритети не съвпадат непременно с приоритетите на Комисията.

Комисията подчертава, че е увеличила на доброволни начала обмена на информация с НОК относно секторните проучвания и използва специфично ИТ приложение за това. От 1 ноември 2018 г. (датата на пускане на инструмента) до 29 юни 2020 г. в рамките на ECN са били споделени 22 секторни проучвания. Още преди това планираните или текущите секторни проучвания често са обсъждани както на секторни заседания на подгрупи, така и в работната

⁷ Вж. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1936-Evaluation-of-the-Vertical-Block-Exemption-Regulation>

⁸ Вж. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11886-Evaluation-of-EU-competition-rules-on-horizontal-agreements/public-consultation>

⁹ https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline_table_M_AT_final.pdf.

група за вертикални споразумения, работната група за хоризонтални споразумения и злоупотреби, както и работната група за цифровите пазари.

76. Комисията посочва, че Директива 2019/1 въвежда общ минимум от инструменти и гарантира, че всички НОК могат да налагат възпиращи глоби.

77. Комисията посочва, че в случаите, когато географският пазар е национален, както в споменатите случаи, няма гаранция, че проблемът би могъл да се реши по-ефикасно с разследване на Комисията.

Комисията представя само ограничена информация относно постигането на целите, като например благосъстоянието на потребителите

80. Комисията се съгласява с твърдението, че в момента няма международно признати стандарти за измерване на резултатите от изпълнението на органите по конкуренция. Следва обаче да се признае важната работа, извършвана от ОИСП и Международната мрежа по конкуренция (ICN) в тази област, за която допринася и Комисията.

Комисията посочва, че ОИСП е разработила показатели, с които се измерва силата и обхвата на режимите на политиката в областта на конкуренция в 34 юрисдикции, които са членки на ОИСП, и 15 юрисдикции, които не са членки на ОИСП¹⁰.

Освен това измерването на резултатите от правоприлагането на Комисията при контрола върху концентрациите и антитръста (като част от общата рамка на Комисията) включва също така и докладването на показателите за изпълнение на органите по конкуренция, които им помагат да оценят очакваното въздействие на техните дейности¹¹, в съответствие с насоките, разработени от ОИСП.

Комисията също така посочва, че мисията на работната група за ефективност на агенциите (AEWG) към Международната мрежа по конкуренция (ICN) е да идентифицира ключовите елементи на една добре функционираща агенция по конкуренция и добрите практики за стратегия и планиране, операциите и инструментите и процедурите за правоприлагане. Мандатът на AEWG е с цел споделяне на опит между членовете на ICN и НОК (> 130 членове в целия свят) и развиване и разпространяване на добри практики за ефективност на агенциите¹².

81. Второ тире — Комисията посочва, че примерните симулации, с които се оценява въздействието на намесите на Комисията в сливанията и забраните за картели през периода 2012—2018 г., бяха публикувани през 2020 г. С тези примерни симулации се отчитат не само макроикономическото въздействие върху растежа на БВП, създаването на работни места и инвестициите, но и последиците от намаленията на цените, свързани с намесата на политиката в областта на конкуренция от един сектор в друг. Пет отрасли (моторни превозни средства, финанси, телекомуникации, основни метали и електроника) са в основата на две трети от общото количество предизвикани последици¹³.

¹⁰ Вж. работен документ: Alemanni, E., et al. (2013), „New Indicators of Competition Law and Policy in 2013 for OECD and non-OECD Countries“, OECD Economics Department Working Papers, No. 1104, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k3ttg4r657h-en>

¹¹ ОИСП (2014 г.), <http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>.

¹² Последният ѝ доклад за ефективността на агенциите е публикуван през 2019 г.: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/05/AEWG-Organisational-design-2019-report.pdf>.

¹³ Вж. Ilzkovitz et al. (2020 г.), „The macroeconomic and sectoral impact of competition policy“, глава 13 от Ex post economic evaluation of competition policy: The EU experience, Wolters Kluwer.

82. Комисията посочва, че с подхода, разработен от ОИСР, се предоставя методологията на най-добрите практики, която се препоръчва от ОИСР на нейните членове, и поради това е приемлива за прилагане от органите по конкуренция. Наскоро Комисията извърши допълнителна работа по възпиращия ефект на политиката в областта на конкуренцията, както вече беше посочено.

83. Комисията посочва, че ГД „Конкуренция“ докладва ежегодно своите постижения и резултати по рамката за изпълнение на Комисията в съответствие с нейните конкретни цели и принос към общите цели, определени на равнището на Комисията, установени като по-дългосрочни въздействия върху обществото. Макар че определянето на приноса на постиженията и резултатите за въздействията от страна на Комисията може да е трудно, връзката трябва да бъде направена в контекста на плана за управление и годишния доклад за дейността, а от 2016 г. насам — и в стратегическия план. Това е направено от ГД „Конкуренция“.

84. Комисията посочва, че НОК участват в работата, която се извършва от ОИСР и Международната мрежа по конкуренция (ICN) в тази област.

Комисията е споделила и обсъдила с работната група за застъпничество и комуникация на ЕСН резултатите от експресните проучвания на Евробарометър (2009 г., 2014 г. и 2019 г.) относно възприятията на гражданите на ЕС по отношение на ключовите цели на политиката в областта на конкуренцията и проблемите в областта на конкуренцията в държавите членки и в ЕС. Комисията също така е споделила и обменила с работната група резултатите от допитването до заинтересованите страни на Евробарометър (2009 г. и 2014 г.), които е използвала за измерването на постигнатите резултати.

Работната група обмени също информация относно структурните реформи на равнището на държавите членки (включително засилването на конкуренцията на пазарите на продукти и услуги и в специфични сектори) в контекста на цикъла на европейския семестър за координиране на икономическите и фискалните политики.

Освен това съвместно с НОК Комисията изготви и публикува доклади относно проблемите в областта на конкуренцията и правоприлагащите действия в сферата на храните и фармацевтичните продукти както на равнището на ЕС, така и на равнището на държавите членки.

85. Оценка са ключов компонент от процеса на вземане на решения на Комисията относно политически и законодателни инициативи (програма за по-добро регулиране). Важните предложения за основно преразглеждане на законодателството/насоките следва да се основават на оценка на вече съществуващата рамка на политиката. С последващия анализ на отделните решения за правоприлагане се допълват оценките, свързани с прегледа за по-добро регулиране на рамките на политиките.

Комисията също така е извършила последващи прегледи на своите правоприлагащи действия, но отбелязва, че периодичният последващ анализ на намесата на политиката в областта на конкуренция в конкретни сектори или на конкретни решения изисква допълнителни инвестиции и повече ресурси, с каквито ГД „Конкуренция“ в момента не разполага.

86. Комисията признава, че не извършва систематични или редовни последващи оценки главно поради липсата на ресурси.

При прегледа на инструментите на политиката обаче Комисията прилага рамката за оценка в контекста на програмата на Комисията за по-добро регулиране.

Освен това тя е оценила редица намеси в сливания и антитръстове в целеви сектори като енергетиката и телекомуникациите. Тези сектори бяха определени като приоритетни области в

работната програма на Комисията. Въпреки факта, че тези оценки не се основават непременно на представителна извадка за случаите, от тях могат да се извлекат някои поуки за бъдещото правоприлагане.

Комисията извърши редица последващи оценки: 1) две сливания на пазара на твърди дискове (в проучването за осъществимост за 2017 г.); 2) един случай на сливане и един на антитръст в проучването на пазара на телекомуникации за 2017 г.; 3) един случай на сливане и един на антитръст в проучването на енергийния пазар за 2016 г.; и 4) две сливания в проучването на пазара на телекомуникации за 2015 г.

Докладването на Комисията е било съсредоточено върху извършените дейности, а не върху въздействието

88. С оглед на големия ежегоден брой решения на Комисията не цялата информация, свързана със случаите, може да бъде отчетена напълно в тези доклади. Прозрачност обаче се осигурява също така, когато Комисията образува или прекратява дадено производство по разследване, в съобщения за медиите. Когато въпросите за цената и качеството на продуктите или услугите са от основно значение за опасенията на Комисията, те обикновено се споменават и посочват в повече подробности в решението, което се съдържа в бележките под линия.

Повишено отчитане на въздействието на решенията на Комисията може да се постигне единствено чрез увеличаване на броя на последващите оценки на отделните решения за правоприлагане, които могат да последват и няколко години след решението на Комисията, поради което не са особено подходящи за тези два годишни доклада, а чрез тях по-скоро се предоставят насоки за бъдещото правоприлагане.

89. Комисията посочва, че сътрудничеството в рамките на ECN се докладва ежегодно както в годишния контролен доклад, така и в годишния доклад за дейността.

Независимо от това Комисията може да постави за обсъждане в рамките на ECN въпроса за определянето на най-добрите практики за докладване на ECN и постигнатите резултати при прилагането на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията. Тя посочва обаче, че НОК докладват своите дейности и постигнати резултати в съответствие с предпочитанията си, като Комисията няма никакво участие в това или последната дума по въпроса.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

91. Комисията взема под внимание заключението на ЕСП и е готова да продължи да развива своята вече добре установена способност за разкриване на нарушения. В същото време — и както посочи ЕСП — някои видове мониторинг изискват много ресурси и могат да се подобрят само при наличие на съответните ресурси. Комисията подчертава, че се бори активно с предизвикателствата, свързани с въпроси като цифровите пазари, и извършва съществени текущи оценки и прегледи¹⁴, за да гарантира, че инструментите ѝ са подходящи за целта си, но

¹⁴ Това включва наред с другото известието на Комисията относно определянето на пазара както за антитръстовите случаи, така и за случаите, свързани със сливания, в различни отрасли; Регламента за групово освобождаване на вертикални споразумения на Комисията и съпътстващите вертикални насоки, Регламента за групово освобождаване за изследвания и разработки и Регламента за групово освобождаване за специализация (наричани заедно HBER) и съпътстващите хоризонтални насоки; Регламента за групово освобождаване за моторни превозни средства, новия инструмент за конкуренцията, оценката на процедурните аспекти и аспектите, свързани с компетентността, на контрола върху концентрациите в ЕС, Бялата книга за чуждестранните субсидии.

много от тези процеси (законодателство, информационни технологии и др.) имат определено задължително време за изпълнение. От ГД „Конкуренция“ се изисква да докладва за основните развития в политиката и ключовите постижения в своите годишни доклади (постигания и резултати). Комисията посочва, че към момента на приемането на всяка основна намеса на Комисията в контрола на антиitrustовите и концентрациите въздействието на намесата върху гражданите на ЕС се обяснява в съобщението за медиите. Комисията е включила прогнозни икономии за потребителите като показатели за резултатите в своя годишен доклад за дейността.

92. Комисията посочва, че разследванията по собствена инициатива съставляват явното мнозинство от всички антиitrustови решения, които не са свързани с картели. Годишният брой на новорегистрираните случаи, по които се е самосезирала, варира значително и трябва да се разглежда както по отношение на текущите случаи, така и по отношение на броя на новите жалби, които се разглеждат.

93. И от други органи по конкуренция по света се наблюдава спад в броя на исканията за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер.

94. Комисията прилага подробно определяне на приоритетите, с което се балансират редица критерии. Тези критерии не са подходящи за математически анализ, тъй като включват и въпроси като вероятността за възникване на прецедент и дали конкурентното право е най-ефективният отговор — и ако да, то дали на равнище ЕС, или на национално равнище.

Препоръка 1 — Увеличаване на вероятността за разкриване на нарушения

Комисията приема препоръката отчасти.

Първата част на препоръката се приема, въпреки че Комисията отбелязва, че по-нататъшните инвестиции в проактивна служебна информация и възможности за обработване ще изискват предоставянето на достатъчно ресурси.

Комисията не приема втората част от препоръката. Тя счита, че нейната методология за определяне на приоритетите по отношение на антиitrustа, включително преглед на редица основни критерии, е добре балансирана, за да даде приоритет на онези потенциални нарушения, които имат значително въздействие върху вътрешния пазар. Тя също така счита, че не е подходящо в методологията за определяне на приоритетите да се включва числен анализ.

95. По отношение на обхвата за по-нататъшно рационализиране, Комисията отбелязва, че в момента се извършва текуща оценка на избрани аспекти на Регламента за сливанията. Резултатите от тази оценка се очакват в началото на 2021 г.

Що се отнася до точността на предоставената информация, Комисията отбелязва, че разчита на различни набори от данни и информация. През 2018 г. Комисията е обмислила възможността за въвеждане на такси за вписване. Тъй като не е изглеждало да представлява обещаващ източник на финансови ресурси, тя е избрала програмата за защита на конкуренцията в рамките на програмата за единния пазар в контекста на многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.

96. Продължава текущата оценка на Комисията на избрани аспекти на контрола върху концентрациите в ЕС, включително наред с други теми ефективността на праговете, основани на оборота, за обхващане на всички съответни сделки съгласно Регламента за сливанията на ЕС.

97. Комисията посочва, че качеството, уместността и бързината на разследванията са важни при прилагането на правилата в областта на конкуренцията. Разследванията следва да са бързи, но и обстойни и да зачитат изцяло правото на защита. Комисията постоянно се стреми да направи производството по-ефикасно (например новата практика на сътрудничество), но в същото време и разследванията стават все по-сложни. Съдилищата на ЕС имат много високи очаквания към Комисията по отношение на съществуването на спора и по отношение на процедурата.

98. Както е обяснено допълнително в отговора ѝ по точка 62, в момента Комисията преразглежда редица различни регламенти, известия и насоки. Прегледите се извършват съгласно принципите на Комисията за по-добро регулиране, а на уебсайта на ГД „Конкуренция“ е публикуван график на процедурните стъпки. На 2 юни 2020 г. тя също така започна оценка на въздействието на евентуален нов инструмент за конкуренцията за справяне с определени структурни рискове за конкуренцията, които може да изискват ранна намеса¹⁵.

99. С методологията на Комисията за налагане на глоби по същество се цели санкциониране на нарушенията и възпиране на бъдещите нарушения. Комисията вече е извършила преглед на алтернативните подходи, за да оцени възпиращия ефект на политиките за правоприлагане в областта на картелите и сливанията.

Препоръка 2 — Увеличаване на ефективността на правоприлагането в областта на конкуренцията

Комисията приема отчасти препоръка 2, буква а).

Комисията приема да проучи възможните начини за оптимизиране на процедурите за сливане и управлението на случаите, но не може да предреша резултата от текущата оценка на Комисията на избрани аспекти на контрола върху концентрациите в ЕС. Комисията не приема втората част от препоръката относно таксите за вписване на сливанията.

Комисията приема препоръка 2, буква б).

Комисията ще продължи вече започнатите прегледи на редица регламенти, насоки и известия в съответствие със стъпките, посочени в графика от нейния отговор по точки 62 и 98. Тя също така ще продължи да установява необходимостта от допълнителни прегледи.

Комисията приема препоръка 2, буква в).

Препоръка 3 — По-добро използване на потенциала на Европейската мрежа по конкуренция

Комисията приема препоръка 3.

Комисията обаче подчертава, че определен брой НОК все още не разполагат с правомощия да определят приоритетите между случаите, тъй като са обвързани от принципа на законност. Това правомощие обаче ще бъде дадено по силата на Директива 2019/1.

Комисията отбелязва, че в случаите, когато географският пазар е национален, няма гаранция, че разследването на Комисията е най-ефикасното решение.

101. Подобно на другите органи по конкуренция в докладите си Комисията също така предоставя публично информация относно наред с другото решенията, глобите, изложенията на възражения и образуването на производства в допълнение към своите почти ежедневни

¹⁵ Вж. съобщението за медиите на адрес https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_20_977

съобщения за медиите за важни правоприлагащи действия. Това е важно, тъй като дейността и действията по правоприлагането, включително глобите, имат възпиращ ефект върху поведението на икономическите оператори. ГД „Конкуренция“ не определя количествени цели за своята правоприлагаща дейност, тъй като правоприлагането по дефиниция реагира на състоянието на пазара, и не може да планира броя на случаите или решенията.

Препоръка 4 — Подобряване на докладването на резултатите от изпълнението

Комисията приема препоръка 4, буква а).

Комисията отбелязва, че допълнителните ресурси са от ключово значение за увеличаването на броя на редовните последващи оценки на решенията за правоприлагане. Поради това изпълнението на препоръката зависи от наличието на достатъчно ресурси.

Комисията не приема препоръка 4, буква б).

Комисията отбелязва, че от 1998 г. насам ОИСП е извършила задълбочени прегледи на законите и политиките в областта на конкуренцията в различни юрисдикции (включително Европейския съюз). ОИСП е в добра позиция да извършва такива партньорски прегледи и в бъдеще, тъй като е независима и разполага с необходимите експертни познания. Комисията няма правомощия да задължи НОК да участват в подобни партньорски прегледи. Тя обаче отбелязва, че НОК участват в работата на работната група за ефективност на агенциите към ICN.

Одитен екип



Alex Brenninkmeijer (член на ЕСП)

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми на управлението, свързани с конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Докладът е изготвен от Одитен състав IV с ръководител Alex Brenninkmeijer, член на Сметната палата. Този състав е специализиран в областта на пазарната регулация и конкурентоспособната икономика. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Alex Brenninkmeijer, със съдействието на Raphael Debets — ръководител на неговия кабинет, Di Hai — аташе в кабинета, и Marion Colonerus — главен ръководител.

Ръководител на задачата беше Sven Kölling. Одитният екип включва Agnieszka Plebanowicz, Александър Латинов и Giorgos Tsikkos. Richard Moore предостави езикова подкрепа.

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	24.4.2018 г.
Официално изпращане на проектодоклада на Комисията (или друг одитиран обект)	17.6.2020 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	6.10.2020 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или на друга одитиран обект) на всички езици	26.10.2020 г.

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2020 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторното използване на информация се изпълнява в съответствие с [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторното използване на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по „[Creative Commons Attribution 4.0 International](#)“ (CC BY 4.0). Това означава, че повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Уреждането на допълнителните права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато са използвани материали от трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, възможно е да трябва да поискате разрешение директно от носителите на авторските права:

Фигура 10: © ОИСР, Наръчник за последваща оценка на решенията за правоприлагане на агенциите за защита на конкуренцията, 2016 г.

<http://www.oecd.org/daf/competition/Ref-guide-expost-evaluation-2016web.pdf>

Преводът на този документ не е направен от ОИСР и не следва да се разглежда като официален превод на ОИСР. ОИСР не носи отговорност за съдържанието и евентуални грешки в превода.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване и не са Ви преотстъпени.

Всички уебсайтове на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат връзки към уебсайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-5383-3	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/277678	QJ-AB-20-022-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-5373-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/22686	QJ-AB-20-022-BG-Q

В своите антитръстови производства Комисията налага изпълнението на правилата на ЕС в областта на конкуренцията заедно с националните органи по конкуренция (НОК). Тя е задължена също така да прави преглед на сливанията на дружества, които са от значение за вътрешния пазар на ЕС.

По време на този одит Сметната палата провери доколко ефективно Комисията е откривала нарушения и е налагала правилата на ЕС в областта на конкуренцията по отношение на концентрациите и антитръстовите практики и как си е сътрудничила с националните органи по конкуренция. Сметната палата разгледа също така начина, по който Комисията оценява собствените си резултати и докладва за тях.

Установихме, че решенията на Комисията са разрешили редица проблеми, свързани с конкуренцията. Поради ограничение на ресурсите обаче капацитетът за мониторинг на пазарите и за откриване на антитръстови случаи е бил ограничен. Увеличаващият се обем от данни, които трябва да се обработват, и появата на цифрови пазари усложняват разследванията и все още не са преодолени всички предизвикателства. Сътрудничеството с НОК е добро, но отделни аспекти биха могли да бъдат по-добре координирани. Също така е необходимо да се подобри начинът, по който Комисията оценява и докладва за резултатите от своята дейност.

Сметната палата отправя препоръки, които имат за цел да помогнат на Комисията да подобри капацитета си за откриване на нарушения и за правоприлагане в областта на конкуренцията, да си сътрудничи по-тясно с НОК и да подобри докладването за резултатите.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors